

## Tilburg University

### Raadswerk is maatwerk.

de Graaf, L.J.; Schaap, Linze; Theuns, Michael

*Publication date:*  
2016

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
de Graaf, L. J., Schaap, L., & Theuns, M. (2016). *Raadswerk is maatwerk. Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?* Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB).

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



# Raadswerk is Maatwerk

Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?

Dr. Laurens de Graaf

Dr. Linze Schaap

Michael Theuns

Tilburgse School voor Politiek & Bestuur



5 april 2016



## **Raadswerk is Maatwerk**

*Hoe kun je als raad(slid) meer kleur geven aan de lokale democratie?*

Dr. Laurens de Graaf  
Dr. Linze Schaap  
Michael Theuns

Tilburgse School voor Politiek en Bestuur  
5 april 2016

## Samenvatting

Op welke manier kunnen gemeenteraden adequaat omgaan met hun verschuivende rol in het kader van hedendaagse vormen van burgerparticipatie? Dit is kortweg de vraag die centraal staat in dit onderzoek. Dalende opkomstcijfers, afnemend ledenaantallen van politieke partijen, tanend vertrouwen in politici etc. Zomaar wat ontwikkelingen die aangeven dat de lokale representatieve democratie het zwaar heeft. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de afgelopen 20 jaar naast de vertegenwoordigende democratie ook steeds vaker een direct beroep wordt gedaan op de burger. Anders gezegd, in de praktijk maken raadsleden steeds meer gebruik van andere vormen van democratie, zoals burgerparticipatie, lokale referenda en sinds enkele jaren wordt er ook steeds meer geëxperimenteerd met vormen van loting in de lokale democratie. In dit onderzoek redeneren we vanuit de rol en het gezichtspunt van de raad en verkennen we hoe hij kan en moet omgaan met initiatieven die van burgers zelf komen. We beschrijven aan de hand van goede voorbeelden en persoonlijke ervaringen van raadsleden (zowel voorlopers, als volgers) hoe de raad het beste zijn rol kan pakken – met respect voor de representatieve democratie maar vooral met oog voor de rol van de raad in de participatieve democratie – en met oog voor de dilemma's en valkuilen. De te beantwoorden vraag is onderzocht aan de hand van het bestuderen van actuele wetenschappelijke literatuur. Op basis van die literatuur hebben we een analysekader geformuleerd (zie tabel 1).

**Tabel 1:** Vijf aspecten van de lokale democratie; een analysekader

| Aspecten van democratie                       | Betekenis  | Theoretisch perspectief              |
|---|--|--------------------------------------|
| <i>Inclusie</i>                               | De stem van het individu wordt gehoord (openheid, diverse meningen)  | Deliberatieve en directe democratie  |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Vaardigheden: bijvoorbeeld deelnemen aan een publiek debat, maar ook het voorzitten van een vergadering<br><br>Deugden: o.a. maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid of actieve deelname aan het publieke leven | Participatieve democratie            |
| <i>Invloed</i>                                | Politieke invloed die burgers claimen; ook kunnen overheden dit zelf inbouwen in een proces.   | Participatieve en directe democratie |
| <i>Deliberatie</i>                            | Rationele beslissingen op basis van het publiek debat; het uitwisselen van argumenten en op basis daarvan (eventueel) van mening veranderen  | Deliberatieve democratie             |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Draagvlak voor het proces en/of de uitkomst  | Participatieve democratie            |

Bron: gebaseerd op Michels & De Graaf (2010) en Michels en Binnema (2015)

Tevens hebben we vijf cases onderzocht. Deze cases zijn geselecteerd om de lezer kennis te laten maken met voorbeelden van verschillende democratievormen, die allemaal weer op verschillende principes

berusten. De voorbeelden die in dit onderzoeksrapport worden onderzocht zijn gebaseerd op verschillende modellen van democratie. Zo berust een case over het referendum in Groningen bijvoorbeeld op het model van de *directe* democratie, een case over burgerparticipatie in Eindhoven op het model van de participatieve democratie en een case over de G1000 in Amersfoort juist meer als vorm van de *deliberatieve* democratie. Om deze verschillende vormen van democratie als raadslid te kunnen onderscheiden hebben we ervoor gekozen om op zoek te gaan naar een model waarmee we de verschillende vormen van democratie kunnen analyseren. We noemen dat het analysekader (tabel 1). In iedere vorm van democratie zijn namelijk elementen, die - afhankelijk van het model van democratie - in meer of mindere mate aanwezig zijn.

## Aanpak

Naast literatuuronderzoek zijn er vijf cases onderzocht waarin het analysekader is toegepast. Om de cases daadwerkelijk te bestuderen, is er gebruik gemaakt van zowel documentstudie als interviews. Ten slotte heeft er – na het bestuderen van de cases en het opstellen van een eerste concept-analyse – een toets (ook wel ‘peer review’ genoemd) plaatsgevonden onder zeven raadsleden. Dit waren raadsleden uit het hele land, met verschillende politieke achtergronden uit zowel kleine als grotere gemeenten en die op geen enkele wijze betrokken waren bij de onderzochte cases. Met de inzichten van deze raadsleden is de analyse nog verder aangescherpt en zijn de aanbevelingen voor raadsleden mede geformuleerd. Als onderzoekers zijn we van mening dat iedere onderzochte case in democratisch opzicht interessant is, maar we realiseren ons terdege dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten. We zijn ons ervan bewust dat de onderzochte cases niet representatief zijn voor alle Nederlandse gemeenten. Iedere gemeente kent een andere context en “*democratie is maatwerk*”, zoals één van de geïnterviewde raadsleden ons terecht meldde. De cases zijn ons inziens wel representatief voor een breed spectrum aan democratiemodellen die in de Nederlandse lokale democratiepraktijk worden gehanteerd. De volgende cases zijn onderzocht:

1. Eindhoven: deze stad kent een lange traditie van inwonersparticipatie.
2. Groningen: in deze stad zijn twee lokale referenda gehouden waarover veel documentatie bestaat. Een lokaal referendum is een klassiekere (democratie)vorm en gebaseerd op de directe democratie.
3. Tilburg: deze gemeente experimenteert al een tijdje met ‘overheidsparticipatie’. Kortom, hoe gaat een overheid om met (maatschappelijke) initiatieven van burgers; dus initiatieven die niet door de overheid worden geïnitieerd maar vanuit de samenleving (op)komen?
4. De G1000 in Amersfoort. Loting is een democratievariant waar sinds 2014 mee geëxperimenteerd wordt in Nederland. Van de G1000 Amersfoort is de meeste documentatie beschikbaar.
5. Dordrecht: deze middelgrote stad werkt al geruime tijd met buurtbudgetten.


























Over iedere case hebben we een apart hoofdstuk geschreven welke als zelfstandig hoofdstuk kan worden gelezen. Iedere case sluit af met ‘uitdagingen voor raadsleden’ waarin enkele prikkelende vragen en aandachtspunten worden geformuleerd voor raadsleden die (willen) werken met de genoemde vorm van democratie.



## Analyse

Wat kunnen we nu concluderen? Figuur 2 geeft aan hoe de lokale democratie *(in)gekleurd wordt*, maar ook hoe de lokale democratie gekleurd *zou kunnen* worden. Iedere democratievorm heeft immers zijn eigen sterkere en zwakkere kanten. Voor raadsleden is het zaak hiervan bewust te blijven en waar mogelijk daar gebruik van te maken of ten minste op in te (durven) spelen. Figuur 2 vormt dus enerzijds een soort *thermometer* aan de hand waarvan een raadslid kan vaststellen hoe het is gesteld met de eigen lokale democratie: hoe scoort de eigen lokale democratie op de gehanteerde vijf aspecten van democratie? Anderzijds vormt het een soort *roadmap*: welke vormen van democratie kunnen of moeten worden ‘bijgemengd’ om op één of meerdere aspecten van democratie beter te scoren? De roadmap kan zodoende worden gebruikt om de lokale democratie als geheel te versterken.

**Tabel 2:** Hoe scoren de vijf vormen van democratie op de vijf democratische aspecten?

| Democratisch aspect                | Burger-participatie   | Lokaal referendum   | Overheids-participatie  | Lottocratie en deliberatieve fora   | Participatief begroten  |
|------------------------------------|---|---|---|---|---|
| Inclusie                           |    |    |    |    |    |
| Burgerlijke vaardigheden & deugden |   |   |   |   |   |
| Invloed                            |  |  |  |  |  |
| Deliberatie                        |  |  |  |  |  |
| Legitimiteit                       |  |  |  |  |  |

Deze tabel betekent bijvoorbeeld dat...:

1. ...als een gemeenteraad ervaart dat zijn eigen lokale democratie moeite heeft met inclusievraagstukken, het aan te raden is om te overwegen om een lokaal referendum te houden. Een andere optie (maar met minder impact op inclusie dan een lokaal referendum) is meer aandacht te hebben voor maatschappelijke en burgerinitiatieven. Ook het toepassen van loting kan eraan bijdragen dat meer mensen toegang hebben tot de lokale democratie en daar een actieve bijdrage aan leveren. Uit de figuur moeten we ook opmaken dat vormen van burgerparticipatie, maar ook het participatief begroten vaak als nadeel heeft dat hier slechts eenzijdige (selectieve) groep burgers bij betrokken is.
2. ...als een gemeenteraad ervaart dat in zijn eigen lokale democratie burgers te weinig of ontbrekende vaardigheden en deugden hebben, die van belang zijn voor een goed functionerende lokale democratie, het voor gemeenteraden aan te raden is (te blijven) inzetten op burgerparticipatie. Ook de andere democratievormen laten op basis van onze analyse, maar ook op basis van inzichten uit de verdere literatuur, zien een bijdrage aan dit aspect te kunnen leveren.

3. ...als gemeenteraad ervaart dat zijn eigen lokale democratie moeite heeft om burgers (daadwerkelijk) invloed te geven, dan is het aan te bevelen om te verkennen om een lokaal referendum te houden. De andere democratievormen kunnen hier ook aan bijdragen, maar in mindere (directe) mate dan een lokaal referendum.
4. ...als gemeenteraad ervaart dat er in zijn eigen lokale democratie geen, te weinig of sprake is van slecht georganiseerde vormen van deliberatie, hij zou kunnen overwegen te werken met loting. Loting, zoals gehanteerd bij de G1000's die in Nederland en daarbuiten zijn georganiseerd geeft de mogelijkheid dat een grote diversiteit aan mensen in korte tijd (bij voorkeur minimaal drie dagen) intensief met elkaar in gesprek gaat. Ze leren elkaar hierbij wat beter kennen en begrijpen. Ze krijgen daardoor, maar vooral ook door het gesprek dat gevoerd wordt meer begrip voor elkaars standpunten en argumenten.
5. ... als gemeenteraad ervaart dat er binnen de eigen lokale democratie legitimiteitsproblemen zijn dan kan hij tenminste drie democratiemodellen inzetten die hebben bewezen hieraan bij te kunnen dragen, namelijk het lokale referendum, overheidsparticipatie en loting.

## Conclusie

Uit onze analyse blijkt dat iedere vorm van democratie sterkere en zwakkere kanten kent als we deze in verband brengen met aspecten van democratie. Voor een raadslid is het van belang hier kennis van te hebben en in te kunnen schatten welke democratievorm (als instrument) kan/moet worden ingezet om de lokale democratie te versterken, en in welk opzicht en met welke aanpak. Onder deze redenering ligt wel een sterke veronderstelling, namelijk dat de gemeenteraad bereid is een soort nulmeting te houden hoe het gesteld is met de eigen lokale democratie, gelet op de genoemde aspecten. Op basis van die 'foto van de lokale democratie' – waar de volksvertegenwoordigende functie van de eigen gemeenteraad ook een belangrijk onderdeel is! – kan dan binnen de raad, maar afhankelijk van de diagnose wellicht ook in breder verband, gesproken worden over het 'bijmengen' met andere democratievormen. Voor een gemeenteraad is het daarbij belangrijk om (onderling) in gesprek te gaan over de vraag: wat voor een soort lokale democratie willen wij hebben? In het conclusiehoofdstuk wordt ook ingegaan wat de uitkomsten van dit onderzoek zoal betekenen voor de kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol van de raad (zie ook paragraaf 8.2).

## Aanbeveling

Onze aanbeveling aan gemeenteraden is om niet zozeer met elkaar in gesprek te gaan over de (on)wenselijkheid van de inzet van bepaalde democratische instrumenten (wel of niet loting, wel of niet referenda). Dergelijke gesprekken verzanden immers gauw in politiek-dogmatische discussies. In plaats daarvan, lijkt het ons veel zinvoller om als raadsleden onderling en met de lokale gemeenschap in gesprek te gaan over de kwaliteit van de lokale democratie, en wel aan de hand van de vijf aspecten van democratie. Op die manier kan een discussie op gang komen over de vraag of de eigen lokale democratie verbetering behoeft, en zo ja, op welk punt. Welk democratisch instrument daar dan vervolgens bij hoort is dan een afgeleide vraag (zie ook paragraaf 7.2). In het slothoofdstuk doen we daar enkele concrete handreikingen voor.

# Inhoud

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Samenvatting</b>   | <b>3</b>  |
| <b>1. Inleiding</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1 Aanleiding  |           |
| 1.2 Probleemstelling  |           |
| 1.3 Aanpak  |           |
| 1.4 Analyse kader: aspecten van democratie                  |           |
| 1.5 Leeswijzer  |           |
| <b>2. Tien jaar burgerparticipatie in Eindhoven</b>         | <b>16</b> |
| 2.1 De theoretische wortels van burgerparticipatie          |           |
| 2.2 Burgerparticipatie in Eindhoven                         |           |
| 2.3 Procesbeschrijving                                      |           |
| 2.4 Resultaten  |           |
| 2.5 Conclusie: de rol van de raad bij burgerparticipatie    |           |
| <b>3. Referenda in Groningen</b>                            | <b>24</b> |
| 3.1 De theoretische wortels van referenda                   |           |
| 3.2 Aanleiding  |           |
| 3.3 Procesbeschrijving                                      |           |
| 3.4 Analyse   |           |
| 3.5 Conclusie: de rol van de raad bij referenda             |           |
| <b>4. Overheidsparticipatie in Tilburg</b>                  | <b>31</b> |
| 4.1 De theoretische wortels van overheidsparticipatie       |           |
| 4.2 Spel om te reflecteren op routines                      |           |
| 4.3 Resultaten: over heldere kaders en apolitiek            |           |
| 4.4 Conclusie: de rol van de raad bij overheidsparticipatie |           |
| <b>5. G1000 in Amersfoort</b>                               | <b>38</b> |
| 5.1 De theoretische wortels van G1000                       |           |
| 5.2 Aanleiding  |           |
| 5.3 Procesbeschrijving                                      |           |
| 5.4 Resultaten  |           |
| 5.5 Analyse   |           |
| 5.6 Conclusie: de rol van de raad bij G1000                 |           |
| <b>6. Bewonersbudgetten Dordrecht</b>                       | <b>48</b> |
| 6.1 De theoretische wortels van bewonersbudgetten           |           |
| 6.2 Aanleiding  |           |
| 6.3 Procesbeschrijving                                      |           |
| 6.4 Resultaten  |           |
| 6.5 Analyse   |           |
| 6.6 Conclusie: de rol van de raad bij bewonersbudgetten     |           |



|  |           |
|--|-----------|
| <b>7. De vijf cases in perspectief</b>           | <b>53</b> |
| 7.1 Aspecten van democratie                      |           |
| 7.2 Naar een bredere impact?                     |           |
| <b>8. Conclusie</b>                              | <b>59</b> |
| 8.1 Antwoorden                                   |           |
| 8.2 Aanbevelingen en handelingsperspectieven     |           |
| <b>Geraadpleegde literatuur</b>                  | <b>62</b> |
| <b>Bijlagen:</b>                                 | <b>66</b> |
| 1. Uitdagingen voor raadsleden (totaaloverzicht) |           |
| 2. Gesprekspartners                              |           |
| 3. Verklarende woordenlijst                      |           |
| 4. Biografie auteurs                             |           |

## Hoofdstuk I: Inleiding

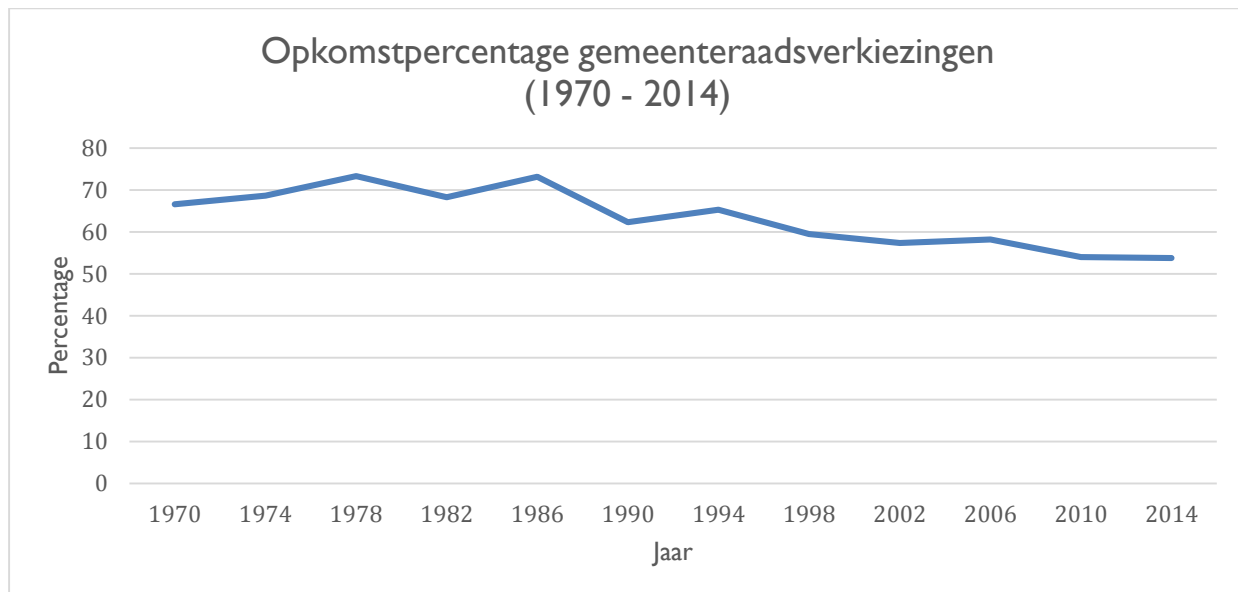
*Hoe ga je als raadslid om met de worsteling aangaande de veranderingen op lokaal niveau? En: welke rol heb ik of wil ik als raadslid spelen?* Zomaar enkele vragen die raadsleden ons en zichzelf stelde(n) tijdens de interviewrondes die wij voor dit onderzoek hebben gehouden. Een moderne sterke gemeenteraad geeft anno 2016 ruimte aan buurtrechten en burgerbeleidsvorming. De vraag is echter hoe hij dan tegelijkertijd zijn legitimatie en draagvlak onder de bevolking vergroot en sterk blijft in het gemeentehuis. Deze vraag legde Raadslid.Nu in oktober 2015 voor aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Dit rapport geeft hier antwoord op.

### I.1 Aanleiding

*“Er is iets vreemd aan de hand met de democratie: iedereen lijkt ernaar te verlangen, maar niemand gelooft er nog in.”* Dit citaat van David van Reybrouck (2013: 9) omschrijft kort maar krachtig de tendens van zowel het wetenschappelijke als het maatschappelijke debat op het gebied van democratie. De oorzaak van dit probleem is volgens Van Reybrouck een *“Democratisch Vermoeidheidssyndroom”*, zichzelf uitend in symptomen als *“kiezersverzuim, kiezersverloop, leegloop van de partijen, bestuurlijk onvermogen, politieke verlamming, electorale faalangst, rekruteringschaarste, compulsieve profileringsdrift, chronische verkiezingskoorts, afmattende mediastress, achterdocht, onverschilligheid en andere hardnekkige krampen”* (van Reybrouck, 2013: 21-22).

Hoewel de term ‘democratisch vermoeidheidssyndroom’ nieuw is, is het probleem dat niet; in wetenschappelijke kringen worden veel van de door Van Reybrouck genoemde ziektesymptomen van de representatieve democratie al jaren benoemd en onderschreven. Bovens en Wille noemden het vertrouwen van de burger in de politiek een aantal jaren geleden al een ‘bron van zorg’ (2008: 32). In een ander boek wijzen zij ook op het hoge percentage hoger opgeleiden onder volksvertegenwoordigers, hetgeen spanningen met representativiteit ten gevolge heeft (Bovens & Wille, 2011). Van Biezen (2014) wijst op het veranderende karakter van politieke partijen, die het contact met de samenleving langzaam verliezen en op die manier nog nauwelijks de burger representeren. *“De Nederlandse democratie piept en kraakt onder achterstallig onderhoud. Maar de gedachte aan democratische vernieuwing lijkt dood en begraven”*, stelt Pels (2011: 209). Hendriks (2012: 52) spreekt van een *“geloofwaardigheidsprobleem”*.

Alle bovengenoemde uitspraken richten zich op de landelijke ontwikkelingen omtrent democratie. Dit betekent echter niet, dat de lokale democratie vrij blijft van dergelijke problematiek. De cijfers van de Kiesraad (2015) laten zien dat de opkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen, zeker na de afschaffing van de opkomstplicht in 1970, sterk is gedaald: waar de opkomst vóór 1970 vrijwel altijd boven de 90% lag, daalde deze in 1970 tot 67,2% en in de jaren daarna – op een aantal incidentele, marginale stijgingen na – tot een historisch dieptepunt van 53,8% in 2014. Figuur 1 geeft dit door middel van een grafiek weer.

**Figuur 1:** De ontwikkeling van de opkomst bij gemeenteraadsverkiezingen (1970 – 2014).

Bron: CBS

Dat tegenwoordig bijna de helft van de kiezers thuisblijft bij de gemeenteraadsverkiezingen – of dit nu is vanwege een gebrek aan interesse in of juist vanwege kritiek op de lokale politiek – is op zijn minst problematisch te noemen. Nederlandse gemeenten krijgen immers steeds meer verantwoordelijkheden, waarvan de decentralisaties die per 1 januari 2015 zijn doorgevoerd wellicht de meest aansprekende voorbeelden zijn. Sinds die datum staan gemeenten officieel aan het hoofd van de Jeugdzorg en de Participatiewet en is de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) uitgebreid met taken waarvan de uitvoering voorheen onder de hoede van de Rijksoverheid of provincie viel. Waar het takenpakket van de gemeenteraad toeneemt (in dit geval met 16 miljard euro), blijft haar omvang gelijk; er zal dus meer werk verricht moeten worden met dezelfde capaciteit (Kruiter & De Lange, 2014). En dat alles terwijl politieke partijen nu al vaak problemen hebben met het vinden van competente raadsleden en deze raadsleden zichzelf vaak overbelast voelen en niet in staat achten om het college van B en W een weerwoord te kunnen bieden (Bovens, 2014).

Onder andere de combinatie van bovengenoemde factoren - het gebrek aan legitimiteit en capaciteit - zorgt ervoor dat lokale overheden steeds vaker de samenwerking met burgers zoeken. Hoewel dit geen geheel nieuwe ontwikkeling is – het betrekken van burgers bij besluitvorming past immers perfect bij de Nederlandse polder- en consensuscultuur – lijkt het er wel op dat lokale overheden meer dan ooit op zoek zijn naar hun burgers (De Graaf, 2009a). Dit biedt, bij een goed procesverloop, een aantal voordelen; burgers raken meer betrokken bij beleid, waardoor de democratische legitimiteit wordt verhoogd en de kloof tussen burger en overheid enigszins wordt gedicht; ook kunnen lokale overheden gebruik maken van de kennis en ervaring van burgers, waarmee het probleemoplossend vermogen wordt vergroot (De Graaf, 2009b). Op papier lijkt het verhogen van burgerparticipatie dus een goede manier om het lokaal bestuur en in het bijzonder de gemeenteraad anno nu klaar te stomen voor de toekomst. In de praktijk

zorgt de invoering of verhoging van burgerparticipatie echter voor een “*veranderende gedaante van de gemeentepolitiek*” (Tonkens, Trappenburg, Hurenkamp, & Schmidt, 2015: 8) en een geheel nieuwe rol van bijvoorbeeld de raad. Verantwoordelijkheden moeten duidelijk zijn om onduidelijke verwachtingen te voorkomen. Deze onduidelijkheid kan ontstaan door een botsing tussen de waarden van de representatieve democratie zoals we die kennen (*vertegenwoordiging*) en de waarden waar de meer participatieve methoden vaak op berusten (*meepraten en meedoen*) (De Graaf, 2009a). Een raadslid wie wij spraken omschreef het als volgt: “*Voor een ‘lekenbestuur’ als de gemeenteraad is het heel moeilijk om te zien wat de kracht is van andere vormen van democratie; men weet niet welk participatie-instrument op welk moment gebruikt kan of moet worden.*” Dit onderzoek hoopt hier inzicht in te geven en hoopt eveneens raadsleden de hand te kunnen reiken.

## 1.2 Probleemstelling

In dit onderzoek redeneren we vanuit de rol en het gezichtspunt van de raad en verkennen we hoe hij kan en moet omgaan met initiatieven die van burgers zelf komen. In dit onderzoek beschrijven we aan de hand van goede voorbeelden en persoonlijke ervaringen van raadsleden (zowel voorlopers, als volgers) hoe de raad het beste zijn rol kan pakken – met respect voor de representatieve democratie maar vooral met oog voor de rol van de raad in de participatieve democratie – en met oog voor de dilemma’s en valkuilen. De centrale vraag in dit onderzoek luidt dan ook:

***Op welke manier kunnen gemeenteraden adequaat omgaan met hun verschuivende rol in het kader van hedendaagse vormen van burgerparticipatie?***

Deze vraag wordt opgesplitst in de volgende deelvragen:

1. *Wat zou de nieuwe rol concreet betekenen en hoe kan de raad adequaat invulling geven aan die rol?*
2. *Hoe gaan gemeenteraden om met nieuwe vormen van burgerparticipatie?*
3. *In hoeverre zijn de lessen uit interactief beleid / coproductie literatuur van toepassing op burgerinitiatieven?*
4. *Welke lessen en handelingsperspectieven kunnen we uit dit alles trekken voor de gemeenteraad?*

Op basis van deze vragen is een specifieke aanpak gehanteerd, die onderstaand nader wordt toegelicht.

## 1.3 Aanpak

Het onderzoek neemt allereerst drie verschillende democratievormen – anders dan de representatieve vorm – als uitgangspunt. Naar ieder van deze vormen van democratie is een literatuurstudie verricht, waarvan het resultaat te lezen valt aan het begin van de komende hoofdstukken. Vervolgens zijn er een aantal ‘cases’ geselecteerd. Dit zijn voorbeelden die zijn verdeeld over de verschillende democratievormen, om een zo groot mogelijke verspreiding over het kleurenspectrum van de democratie te bereiken. Er is bewust (ook) voor cases gekozen die al wat verder teruggaan in de tijd (o.a. als het gaat om het lokale referendum en burgerparticipatie), maar er zitten ook cases bij die ingaan op meer actuele ontwikkelingen zoals democratie op basis van loting (G1000) en overheidsparticipatie.

De cases die onderzocht zijn, zijn op basis van de volgende selectiecriteria geselecteerd:

1. Variëteit aan hedendaagse vormen van burgerparticipatie;
2. Informatierijkheid aan hedendaagse vormen van burgerparticipatie;
3. Variëteit aan gemeentegrootte;
4. Mate van stedelijkheid.

De volgende cases zijn onderzocht:

6. Eindhoven: deze stad kent een lange traditie van inwonersparticipatie.
7. Groningen: in deze stad zijn twee lokale referenda gehouden waarover veel documentatie bestaat. Een lokaal referendum is een klassiekere (democratie)vorm en gebaseerd op de directe democratie.
8. Tilburg: deze gemeente experimenteert al een tijdje met 'overheidsparticipatie'. Kortom, hoe gaat een overheid om met (maatschappelijke) initiatieven van burgers; dus initiatieven die niet door de overheid worden geïnitieerd maar vanuit de samenleving (op)komen?
9. De G1000 in Amersfoort. Loting is een democratievariant waar sinds 2013 mee geëxperimenteerd wordt in Nederland. Van de G1000 Amersfoort is de meeste documentatie beschikbaar.
10. Dordrecht: deze middelgrote stad werkt al geruime tijd met buurtbudgetten.

De keuze voor deze cases is tot stand gekomen na overleg met de directeur van Raadslid.Nu. We weten dat naast deze grote steden er veel kleine(re) gemeenten zijn met eveneens aansprekende voorbeelden (bijvoorbeeld de gemeenten Hogeveen, Berkelland, Molenwaard en nog vele anderen!). De gemeenten die hiervoor genoemd zijn, zijn dan ook niet representatief voor alle Nederlandse gemeenten. Dat is ook niet onze intentie. Ze zijn geselecteerd om de lezer kennis te laten maken met voorbeelden van verschillende democratievormen, die allemaal weer op verschillende principes berusten.

Om de cases daadwerkelijk te bestuderen, is er gebruik gemaakt van zowel documentstudie als interviews. Ten slotte heeft er – na het bestuderen van de cases en het opstellen van een eerste concept-analyse – een toets (ook wel 'peer review' genoemd) plaatsgevonden onder zeven raadsleden. Dit waren raadsleden uit het hele land, met verschillende politieke achtergronden uit zowel kleine als grotere gemeenten en die op geen enkele wijze betrokken waren bij de onderzochte cases. Met de inzichten van deze raadsleden is de analyse nog verder aangescherpt en zijn de aanbevelingen voor raadsleden mede geformuleerd.

#### I.4 Analyse kader: aspecten van democratie

De voorbeelden die in dit onderzoeksrapport worden onderzocht zijn gebaseerd op verschillende modellen van democratie. Zo berust een case over het referendum in Groningen bijvoorbeeld op het model van de *directe* democratie en een case over de G1000 in Amersfoort juist meer als vorm van de *deliberatieve* democratie (uitleg hierover volgt). Om deze verschillende vormen van democratie als raadslid te kunnen onderscheiden hebben we ervoor gekozen om op zoek te gaan naar een model waarmee we de verschillende vormen van democratie kunnen analyseren. We noemen dat het analysekader. In iedere vorm van democratie zijn namelijk elementen, die - afhankelijk van het model van

democratie - in meer of mindere mate aanwezig zijn. Het analysekader kijkt dus naar de bijdrage die het laten participeren van burgers heeft (gehad) op de kwaliteit van de lokale democratie. Om de cases achteraf ook daadwerkelijk met elkaar te kunnen vergelijken - en dus te zorgen dat we geen appels met peren vergelijken - zal daarom eerst het analysekader geïntroduceerd worden, welke op iedere casus toegepast zal worden.

Het analysekader is gebaseerd op het werk van Michels & Binnema (2016) en Michels & De Graaf (2010) en is op basis van een uitvoerige bestudering van de bestaande literatuur over democratiemodellen ontwikkeld. Er worden vijf aspecten van democratie onderscheiden, te weten: inclusie, burgerlijke vaardigheden & deugden, invloed, deliberatie, legitimiteit. Elk aspect van democratie wordt hieronder kort toegelicht en staan in figuur 2 schematisch weergegeven.

#### *Aspect 1: Inclusie*

Bij inclusie - ook wel insluiting genoemd - gaat het om de mogelijkheden die mensen hebben om hun stem te laten horen. Om inclusie goed te waarborgen is er behoefte aan een open, toegankelijke sfeer, waarin een grote diversiteit aan meningen en standpunten vertegenwoordigd is. Het is dus belangrijk om te kijken of het proces voor iedereen toegankelijk is (kan iedereen meedoen? Wordt er niemand uitgesloten?), en zo nee, hoe er geselecteerd wordt (wie worden er bewust of onbewust uitgesloten?).

#### *Aspect 2: Burgerlijke vaardigheden en deugden*

Het tweede aspect - burgerlijke vaardigheden & deugden - bestaat uit twee delen: allereerst zijn er de vaardigheden, waarbij het gaat om wat de burger *kan*. Dit wordt ook wel de *educatieve* functie van democratie genoemd, waardoor burgers bijvoorbeeld leren hoe zij deel kunnen nemen aan een publieke discussie, maar ook hoe zij een vergadering voor zouden kunnen zitten. Naast vaardigheden, zijn er ook nog deugden; hierbij gaat het om wat de burger *doet* in de maatschappij. Dit wordt ook wel de *integratieve* functie van democratie genoemd, waardoor burgers meer betrokken raken bij de maatschappij, zichzelf verantwoordelijker voelen voor publieke besluiten etc.

#### *Aspect 3: Invloed*

Een derde aspect van democratie is invloed. Het gaat hierbij om de zeggenschap van burgers in de besluitvorming. Deze zeggenschap kan door burgers worden geclaimd, maar het kan ook zo zijn dat bijvoorbeeld een gemeente zelf deze zeggenschap inbouwt.

#### *Aspect 4: Deliberatie*

Bij deliberatie staan *gelijke uitwisseling van ideeën, argumentatie, ontvankelijkheid zijn voor andermans argumenten en standpunten*, en *integratieve besluitvorming* centraal. Het draait om de dialoog, waarbij die dialoog *inclusief, open, machtsvrij, argumentatief* en *transformatief* moet zijn. Om te onderzoeken in welke mate voldaan wordt aan het democratische aspect deliberatie, moet dus gekeken worden naar de mogelijkheden die geboden worden om argumenten met elkaar uit te wisselen, hierover te debatteren en eventueel - naar aanleiding van dit debat - nog van mening te (kunnen en willen) veranderen.



**Figuur 2:** Vijf aspecten van de lokale democratie; een analysekader

| Aspecten van democratie                       | Betekenis  | Theoretisch perspectief              |
|---|--|--------------------------------------|
| <i>Inclusie</i>                               | De stem van het individu wordt gehoord (openheid, diverse meningen)  | Deliberatieve en directe democratie  |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Vaardigheden: bijvoorbeeld deelnemen aan een publiek debat, maar ook het voorzitten van een vergadering<br><br>Deugden: o.a. maatschappelijke betrokkenheid en verantwoordelijkheid of actieve deelname aan het publieke leven | Participatieve democratie            |
| <i>Invloed</i>                                | Politieke invloed die burgers claimen; ook kunnen overheden dit zelf inbouwen in een proces.   | Participatieve en directe democratie |
| <i>Deliberatie</i>                            | Rationele beslissingen op basis van het publiek debat; het uitwisselen van argumenten en op basis daarvan (eventueel) van mening veranderen  | Deliberatieve democratie             |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Draagvlak voor het proces en/of de uitkomst  | Participatieve democratie            |

Bron: gebaseerd op Michels &amp; De Graaf (2010) en Michels en Binnema (2015)

*Aspect 5: Legitimiteit*

Het vijfde democratische aspect is legitimiteit. Hendriks (2006) omschrijft legitimiteit als "het vermogen om de handen op elkaar te krijgen" en "te doen wat gepast en deugdelijk wordt geacht". Het gaat hier ten slotte dus om het gecreëerde draagvlak voor zowel het proces zelf, alsook om het draagvlak voor de uitkomsten van dit proces.

Deze vijf democratische aspecten vormen samen het kader waarmee we de vijf geselecteerde cases zullen analyseren.

**1.5 Leeswijzer**

Het onderzoek neemt allereerst drie verschillende democratievormen – anders dan de representatieve vorm – als uitgangspunt. Ieder hoofdstuk begint dan ook met een kleine theoretische basis, om de lezer kennis te laten maken met de principes van deze democratievorm. Vervolgens wordt er een casus behandeld die berust op de behandelde alternatieve vorm van democratie. Iedere casus heeft een specifieke opbouw; allereerst, wordt de casus kort ingeleid. Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de precieze beschrijving van het proces en de resultaten hiervan. Hierna volgt de analyse (op basis van de vijf democratische aspecten uit het analysekader), waarna er een korte conclusie per casus volgt. Ook is

aan het eind van iedere casus een tabel opgenomen, waar alle informatie nog eens kort en bondig in staat ter verduidelijking en formuleren we per casus uitdagingen voor raadsleden.

Nadat alle vijf de cases op deze wijze behandeld zijn, volgt de analyse waarin uiteengezet wordt welke vorm van democratie (uit de cases) bijdraagt aan welk aspect van democratie. Zowel bij de beschrijving van de cases als bij de analyse gaan we in op de werkelijk en soms ook (theoretisch) wenselijke rol van raadsleden. Tenslotte formuleren we een overkoepelende conclusie, waarmee de hoofdvraag van het onderzoek wordt beantwoord en op basis waarvan we zo concreet mogelijk handelingsperspectieven voor raadsleden formuleren.

## Hoofdstuk 2: Tien jaar burgerparticipatie in Eindhoven

Laurens de Graaf

### 2.1 De theoretische wortels van burgerparticipatie

Voordat we de casus Eindhoven bespreken staan we kort stil bij de theoretische achtergrond van burgerparticipatie: namelijk de participatieve democratie. In de participatieve democratie speelt ‘actief burgerschap’ een belangrijke rol (Van de Wijdeven, De Graaf, & Hendriks, 2013: 3). Hierbij gaan burgers zélf aan de slag in het publieke domein met allerlei zaken die verder reiken dan het eigenbelang. De basis hiervan gaat terug tot de tijd van de verlichting, naar de filosoof Rousseau. In Rousseau’s visie was participatie van iedere burger in de besluitvorming van vitaal belang voor het functioneren van de staat. Michels & De Graaf (2010: 479-480) halen ook theoretici uit de moderne tijd aan als Pateman en Barber, die beargumenteren dat participatie niet beperkt zou moeten blijven tot het politieke beleidsproces maar zich ook tot uiting zou moeten komen op bijvoorbeeld werkplekken en lokale gemeenschappen. In hetzelfde artikel benoemen Michels & De Graaf (2010: 480) ook een aantal functies van participatie binnen de democratie. De eerst hiervan, is een *educatieve*: burgers kunnen hun maatschappelijke vaardigheden en competentie verhogen wanneer zij deelnemen aan het publieke beleidsproces. Ten tweede, heeft participatie een *integratieve functie*: door te participeren binnen een gemeenschap voelen burgers zichzelf sterker onderdeel hiervan, waardoor ze zichzelf persoonlijk verantwoordelijker zullen voelen voor publiek genomen besluiten. Ten derde, levert participatie een bijdrage aan het *verhogen van de legitimiteit* van beleid. Des te meer mensen deelnemen aan het beleidsproces, des te meer mensen zullen de uitkomst van dit proces accepteren, zo luidt de theoretische redenering. Vergelijkbare uitkomsten ten aanzien van de participatieve democratie worden vastgesteld in het werk van de Amerikaanse socioloog Robert Putnam (2000). Deze benadrukt het belang van participatie binnen sociale netwerken en vrijwilligersorganisaties voor een zo hoog mogelijke kwaliteit van leven maar ook democratie (Putnam, 2000: 338-340). Binnen deze sociale netwerken kunnen burgers namelijk hun stem laten horen en hun voorkeuren kenbaar maken waardoor er een inclusievere gemeenschap ontstaat. Bovendien maakt participatie binnen sociale netwerken of vrijwilligersorganisaties burgers competent, omdat zij binnen dit soort netwerken in aanraking komen met de publieke zaak maar ook worden gedwongen om bijvoorbeeld te overleggen, te luisteren en te spreken.

### 2.2 Burgerparticipatie in Eindhoven

Burgerparticipatie speelt al jaren een belangrijke rol in de visie van het Eindhovense gemeentebestuur. Er is met name sinds 2006 veel energie gestoken in de ontwikkeling en uitvoering van burgerparticipatie. Dit is niet alleen bedoeld om concrete problemen in wijken en buurten op te lossen, maar ook om burgerparticipatie als zodanig een ‘boost’ te geven (Eindhoven, 2006). Eindhovense burgers willen gehoord worden en willen serieus bij beleidsvorming en het besturen van hun stad betrokken worden, zo luidt de diagnose; de inbreng van burgers is niet alleen goed voor de kwaliteit van de lokale democratie, maar helpt ook het gemeentebestuur beter beleid te maken. Daarnaast is burgerparticipatie ook een doel

op zich voor Eindhoven. Het activeren van burgers draagt bij aan de ontwikkeling van het persoonlijke leven van burgers en geeft hun burgerschap vorm. Om vast te stellen hoe deelnemers burgerparticipatie ervaren is er in 2006, 2009, 2012 en 2015 een grootschalige onafhankelijke studie uitgevoerd door de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur o.a. in samenwerking met Fontys Hogeschool Social Studies uit Eindhoven. Naast een enquête onder enkele honderden deelnemers van tientallen interactieve projecten in Eindhoven (in 2006, 2009 en 2012) bestonden deze onderzoeken ook uit een literatuurscan en een visitatie in de zomer van 2015. Daarnaast zijn er tientallen semi-gestructureerde interviews gehouden met sleutelfiguren uit de Eindhovense participatiepraktijk om zo ook de verhalen van deelnemers aan burgerparticipatie te achterhalen. Ook zijn er op verschillende momenten bijeenkomsten met de Eindhovense raad geweest. Zowel in de breedte als in de diepte hebben deze studies rijke informatie opgeleverd over burgerparticipatie in Eindhoven, welke zijn gepubliceerd in vier onderzoeksrapporten: 'Interactie in actie' (2007), 'Interactie in actie 2' (2010), 'Interactie in actie 3' (2013) en het onlangs verschenen essay 'Durven differentieren' (2016). In dit hoofdstuk reconstrueren we de Eindhovense aanpak ten aanzien van burgerparticipatie en kijken we welke rol de gemeenteraad heeft bij burgerparticipatie.

## 2.3 Procesbeschrijving

Eindhoven kent een lange participatietraditie welke – net als in veel andere grote steden – onderdeel is van de (integrale) wijkaanpak. In het collegeprogramma 'Eindhoven Eén' uit 2006 is burgerparticipatie door de politiek bovenaan de agenda gezet. Al snel werd toen de 'Taskforce Burgerparticipatie' opgezet. Deze Taskforce heeft een programma Burgerparticipatie ontwikkeld met een bijbehorend uitvoeringsprogramma. In de stad Eindhoven betekende dit dat er door de gemeente al snel 50 projecten werden geïnitieerd waarbij burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen actief werden uitgenodigd mee te denken, mee te praten en mee te doen. Binnen deze beleidsprogramma's werd duidelijk gemaakt dat het hier ging om iets dat meer was dan de traditionele 'inspraak', namelijk 'samenspraak'. Op 16 september 2008 heeft de gemeenteraad van Eindhoven de 'Verordening Samenspraak en Inspraak' vastgesteld.<sup>1</sup> Hierin is vastgelegd wat er onder samenspraak en inspraak wordt verstaan, hoe dit wordt georganiseerd en hoe hierover wordt gecommuniceerd, maar ook welke thema's en onderwerpen uitgesloten zijn.

De insteek en aanpak van burgerparticipatie in Eindhoven vertoont wat dit betreft gelijkenissen met het idee van interactief beleid. Bij interactief beleid neemt een overheid het initiatief om in een zo vroeg mogelijk stadium burgers en belanghebbenden in een dialoog en met een open houding te betrekken bij het vormen en/of uitvoeren van gemeentelijk beleid. De gedachte hierbij is dat – in reactie op de ervaringen met inspraak – dat deze investering in 'interactie' minder weerstand in een later stadium en juist meer draagvlak tijdens het beleidsproces genereert. In de bestuurskundige literatuur worden deze vormen van burgerparticipatie nog wel eens geïllustreerd met de 'drie generatie burgerparticipatie' van (Lenos, 2006). Naast inspraak en interactief beleid wordt er dan ook gesproken in termen van 'actief

---

<sup>1</sup> Ook andere gemeenten zijn sinds die tijd gaan werken met zo'n inspraak- en samenspraakverordening, bijvoorbeeld de gemeenten Den Haag en Rhenen.

burgerschap', 'maatschappelijk initiatief', 'doe-democratie', 'overheidsparticipatie'. Bij deze derde generatie ligt het initiatief niet zozeer bij de overheid, maar komt het vanuit de samenleving. In onderstaande figuur worden de drie generaties burgerparticipatie schematisch weergegeven. Het is belangrijk om te benadrukken dat deze drie generaties burgerparticipatie ieder op zich, maar ook tegelijkertijd en naast elkaar kunnen bestaan (zie figuur 3). Dus, het kan zo zijn dat een gemeente op eenzelfde moment zowel van inspraak, als van interactief beleid gebruikmaakt en tegelijkertijd reageert op of samenwerkt met bewoners die een initiatief hebben genomen in het publieke domein.

**Figuur 3: Drie generaties burgerparticipatie**

| Generatie   | Tijd             | Kenmerkend  |
|---|------------------|---|
| <i>Eerste generatie:</i><br><br><b>Inspraak</b>   | Sinds jaren 1970 | Burgers en belanghebbenden hebben recht om in bezwaar en beroep te gaan tegen beslissingen van een overheidsinstelling. Het initiatief en de beslissingsbevoegdheid ligt (uitdrukkelijk) bij de overheid.                     |
| <i>Tweede generatie:</i><br><br><b>Interactief beleid</b>   | Sinds jaren 1990 | Burgers en belanghebbenden worden door een overheid in een vroeg stadium betrokken bij beslissingen van een overheid. De overheid neemt het initiatief.   |
| <i>Derde generatie</i><br><br><b>Actief burgerschap,<br/>maatschappelijke initiatief,<br/>doe democratie etc.</b> | Sinds jaren 2000 | Vanuit de samenleving komt er een (eigen) initiatief om een idee uit te werken of iets te doen wat bijdraagt aan het algemeen belang en dus gericht is op het publieke domein. Het initiatief komt dus vanuit de samenleving. |

Voor een gemeentelijke overheid betekent dit vooral dat voor haarzelf, maar ook voor de partijen waarmee wordt samengewerkt duidelijk moet zijn van welke generatie burgerparticipatie er sprake is en wat de best bijpassende rol is. Burgerparticipatie in Eindhoven sloot tot 2010 vooral aan bij deze tweede vorm van burgerparticipatie. Daarna zien we dat ook steeds meer vormen van de derde generatie burgerparticipatie worden 'bijgemengd'. Deze indeling in drie generaties kan raadsleden helpen bij het beter herkennen van verschillende vormen van burgerparticipatie om op basis daarvan ook beter te bepalen wat een wenselijke of passende rolverdeling is.

Een mogelijke verklaring waarom het thema burgerparticipatie nu juist in Eindhoven vrij stevig is opgepikt, is wellicht te vinden in de relatief lage opkomstcijfers tijdens gemeenteraadsverkiezingen in Eindhoven. Het landelijke opkomstpercentage bij de gemeenteraadsverkiezingen van 2006 was 58% en 54% in 2010 en 2014. In Eindhoven blijft dit percentage steeds 9 a 10% achter ten opzichte van het landelijke gemiddelde met een dieptepunt in 2010. Toen had Eindhoven met 43,9% het laagste opkomstpercentage van Nederland. Voor een gemeentebestuur roept dit allerlei democratische vragen op: waarom komen kiesgerechtigden in Eindhoven zo weinig op tijdens verkiezingen? Wat is de legitimiteit van het lokale

bestuur en daarmee de legitimiteit van het gemeentelijke beleid? Zijn er andere manieren om het draagvlak voor het beleid van de gemeente te verstevigen? Etc.

De ontwikkeling van burgerparticipatie in Eindhoven hangt ook samen met de wijkaanpak. Op Rijksniveau is er sinds midden jaren 1990 het Grote Stedenbeleid ontwikkeld, welke vanaf ongeveer 2006 is doorontwikkeld in de probleemwijkenbeleid (Vogelaar aanpak). Binnen dit landelijke beleid was het adagium dat problemen in achterstandswijken vooral integraal (fysiek, sociaal en veiligheid) moest worden aangepakt en dat deze aanpak vooral in interactie tussen gemeenten, buurtbewoners en buurtprofessionals zou moeten gebeuren. Dit gebiedsgerichte beleid heeft er in Eindhoven toe geleid dat er sinds 2009 gewerkt wordt met zogenoemde actiegebieden en niet-actiegebieden. Dit is in feite een onderscheid om aan te geven welke wijken extra (beleids)aandacht nodig hebben en waar de leefbaarheid - liefst met partners in de wijk /buurt - moet worden verbeterd. Eindhoven heeft voor de actiegebieden bijvoorbeeld zogenoemde buurtcontracten opgesteld.<sup>2</sup> Hierbij ondertekenen bewonersorganisaties, maatschappelijke instellingen, bedrijven en de gemeente een contract waarbij ze onderling afspreken wie wat de komende tijd gaat doen in de wijk om de leefbaarheid te versterken. De gemeenteraad heeft hier jaarlijks plusminus 2 miljoen euro aan subsidiegelden voor beschikbaar gesteld.

## 2.4 Resultaten

Uit ons onderzoek blijkt dat burgerparticipatie in Eindhoven de laatste 10 jaar een grote ontwikkeling heeft doorgemaakt. Dit geldt niet alleen beleidsmatig, maar ook de uitvoeringspraktijk is verrijkt. Uit dit onderzoek constateren we – zowel op basis van de internetenquête als op basis van de interviews – dat burgerparticipatie definitief gevestigd is in Eindhoven. Deze gemeente heeft via beleid, scholing en training van medewerkers, uitvoeringsprogramma's, verordeningen etc. voorwaarden voor burgerparticipatie gecreëerd voor de Eindhovense samenleving en ingezet op activering van inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen. Uit de resultaten van deze onderzoeken concluderen wij dat de partijen (bewoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en ambtenaren) elkaar gevonden hebben. Er ligt een stevige basis van waaruit samengewerkt kan worden. Dit gaat niet vanzelf, maar er wordt constructief en serieus aan (samen)gewerkt.

Ten opzichte van voorgaande onderzoeken (De Graaf en Bodd, 2007, 2010) blijkt dat de onderlinge verhoudingen tussen de gemeente en deze groepen is verbeterd. Ook valt op dat (niet alleen de persoonlijke, maar ook de institutionele) relatie tussen ambtelijk apparaat en wijkprofessionals van maatschappelijke instellingen is verbeterd. Men weet elkaar beter te vinden en durft elkaar aan te spreken op zaken die beter moeten. Bij ambtenaren bemerken we dat ze vaardiger zijn in het vormgeven van en omgaan met participatiepraktijken. Met name bij de ambtenaren aan de frontlinie - die veel met burgerparticipatie werken - is er (intern) geloof in de aanpak. Zij voelen zich met name de laatste paar jaren ook meer gesteund door het bestuur van de stad. Ambtenaren die minder met burgerparticipatie in aanraking komen hebben de neiging om in oude valkuilen te lopen. Ook valt op dat de gemeente meer verschil maakt in de benadering van burgerparticipatie. We bedoelen hiermee dat ambtenaren meer in

---

<sup>2</sup> In Eindhoven zijn er voor 19 actiegebieden dergelijke buurtcontracten gesloten. Voor een voorbeeld van zo'n buurtcontract zie: <http://www.eindhoven.nl/artikelen/Buurtcontracten-2016-voor-Woensel-Zuid.htm>.



staat zijn participatiemaatwerk te leveren voor de verschillende stadsdelen en buurten. Het repertoire aan in te zetten methodieken is uitgebreid en meer afgestemd op de (sub)lokale context. Dit gaat – zoals gezegd - overigens steeds meer in samenwerking met corporaties en maatschappelijke instellingen.

Sinds 2010 legt de gemeente Eindhoven de bal steeds meer bij de burger. Het beleid is meer gericht op activering; bewoners moeten zelf verantwoordelijkheid nemen. De gemeente Eindhoven heeft niet alleen de bal meer bij de burger gelegd; het lijkt er ook op dat er meer burgers aan de bal zijn gekomen. De beleidstheorie is er dan ook op gericht dat bewoners meer ruimte moeten pakken. Het valt wel op dat het voor sommige ambtenaren nog wel lastig is om te durven loslaten. In feite is de grondhouding van de gemeente Eindhoven aan het veranderen van het zelf willen doen en meedoen (meer controlerend en wat risicomijdend), richting de juiste voorwaarden creëren en loslaten (meer maatschappelijk ondernemend). Desalniettemin hebben wij mooie voorbeelden van bewonersinitiatieven aangetroffen. De ingezette aanpak van burgerparticipatie heeft ook effect op burgerschap en de sociale cohesie (zie figuur 4). Het lerend vermogen van burgers en de verbetering van de sociale samenhang in de buurt laat bijvoorbeeld in 2012 ten opzichte van 2009 een stijging zien.

**Figuur 4: Effect van burgerparticipatie op burgerschap en sociale cohesie in 2009 en 2012**

| Stelling: door mijn deelname aan dit project...   | 2009 (%) | 2012 (%) |
|---|----------|----------|
| ...heb ik veel geleerd.   | 42       | 65       |
| ...heb ik meer contact gekregen met andere Eindhovenaren en maatschappelijke groepen in mijn omgeving.      | 51       | 66       |
| ...heb ik meer zicht gekregen op hoe de gemeente besluiten voorbereidt en neemt.                            | 51       | 64       |
| ...voel ik me meer onderdeel van mijn gemeenschap.  | 47       | 56       |
| ...ben ik beter in staat om mijn mening over problemen en oplossingen in mijn stadsdeel of buurt te vormen. | 45       | 61       |
| ...voel ik me meer verantwoordelijk voor wat er gebeurt in mijn buurt of wijk.                              | 46       | 65       |

Toch hebben deelnemers aan burgerparticipatietrajecten ook zorgen geuit. Sinds 2008 staat het gemeentelijke beleid in het teken van bezuinigingen en de roep om meer initiatief vanuit de samenleving zelf groeit (nog steeds). Winsemius (WRR, 2012) heeft eerder een pleidooi gehouden dat overheden en instellingen meer vertrouwen in burgers moeten hebben. Tevens wordt er gepleit voor een andere dynamiek rondom burgerparticipatie. Wereld burgerparticipatie tot midden jaren 2000 vooral getypeerd als praatcircuit; tegenwoordig is er een steeds luider wordende roep om te werken volgens de gedachte van de doe-democratie (Van de Wijdeven, 2012). Hendriks en Van de Wijdeven (2010) refereren hier naar een veelzeggende strofe van Elvis Presley (1968, vergl Junkie XL, 2002): *'A little less conversation, a little more action, Please!'*. Eén of enkele bewoners of ondernemers staan op, nemen een initiatief en willen met name door middel van activiteiten (doen!) iets voor hun omgeving betekenen. In feite proberen zij anderen te mobiliseren en mee te nemen in deze processen. Daarmee spelen zij in op lokale noden en

kunnen er voorzieningen worden aangeboden die tot voor kort door de gemeente of een maatschappelijke instelling werden aangeboden. Het is voor overheden en maatschappelijke instellingen vooral zaak hier oog voor te hebben; dergelijke initiatieven te omarmen (dat wil zeggen niet over te nemen) en steun of faciliteiten te bieden waar mogelijk (lees in dit verband ook hoofdstuk 4 over overheidsparticipatie in Tilburg).

## 2.5 De rol van de raad bij burgerparticipatie

Op basis van bovenstaande beschrijving zou je kunnen concluderen dat burgerparticipatie binnen een gemeente meer iets is van ambtenaren en wethouders dan van raadsleden. Maar de rol van de raad is daarbij juist van wezenlijk belang. De gemeenteraad stelt (kaderstellend) immers vast hoeveel ruimte en zeggenschap burgers zouden mogen krijgen. Het is dus als gemeenteraad van belang om zelf een visie te hebben op de eigen lokale democratie en zich te realiseren dat de lokale democratie meer kan omvatten dan alleen volksvertegenwoordiging. Bij het ontwikkelen van zo'n visie hoort dan niet alleen een eigen reflectie op het functioneren van de raad als vertegenwoordigend orgaan, maar ook breder hoe het überhaupt gesteld is met de kwaliteit van de lokale democratie als geheel. In dit onderzoek hanteren we de vijf aspecten van democratie, te weten inclusie, burgerlijke deugden/vaardigheden en invloed, deliberatie, legitimiteit om burgerparticipatie in Eindhoven te analyseren.

Bij *inclusie* gaat het o.a. om de vraag wie meedoet aan burgerparticipatie en wie niet. Uit ons onderzoek in Eindhoven blijkt dat van de deelnemers die meedoen 67% man is, de gemiddelde leeftijd 53 jaar is en dat 67% van de deelnemers een Hbo of universitaire opleiding heeft afgerond. Tevens valt op dat jongeren en mensen met een niet-Westerse achtergrond sterk ondervertegenwoordigd zijn in de groepen die deelnemen aan burgerparticipatietrajecten. Burgerparticipatie representeert vooral het geluid van belanghebbenden en actievelingen, maar is daarmee niet representatief voor de gehele lokale gemeenschap. Burgerparticipatie heeft daarmee een selectief karakter. Deze uitkomst is van groot belang voor de gemeenteraad! In zijn kaderstellende rol kan (en moet) de gemeenteraad dus heel bewust zijn van dit selectieve karakter van burgerparticipatie. Het heeft hierdoor ook directe consequenties voor de vertegenwoordigende rol van de raad. Immers, doordat burgerparticipatie vrij exclusief is, benadrukt dit de grote verantwoordelijkheid van de gemeenteraad om in gevallen waar burgerparticipatie wordt gehanteerd heel actief zijn vertegenwoordigende rol in te vullen door zelf (als raadslid) op zoek te gaan naar het geluid van de (stille) groeperingen (die ondervertegenwoordigd zijn). Daarnaast kunnen raadsleden ook hun controlerende rol invullen door de verantwoordelijk wethouders te bevragen of er tijdens het burgerparticipatieproces voldoende aandacht is geweest (bijvoorbeeld door middel van een continue uitnodigende houding) om nieuwe groepen en gezichten te verleiden en uit te nodigen deel te nemen aan het proces.

Burgers die hebben meegedaan aan burgerparticipatietrajecten in Eindhoven geven aan dat ze meer (zelf)vertrouwen hebben ontwikkeld ten aanzien van hun organisatorische *vaardigheden*. Ze voelen zich meer verantwoordelijk voor hun eigen leefomgeving. Ook geven zij aan dat ze een beter beeld van en meer begrip hebben gekregen voor de manier waarop de gemeente besluiten neemt en beleid maakt. Veel deelnemers geven eveneens aan dat ze in principe een volgende keer weer mee zouden doen met

een vergelijkbaar burgerparticipatietraject. Voor de gemeenteraad betekent dit dat hij in zijn controlerende rol het college kan vragen te monitoren wat bewoners leren van hun deelname. Ook voor de vertegenwoordigende rol van de raad kan dit belangrijk zijn, omdat hier wellicht ook burgers bij zitten die op termijn wellicht politiek actief zouden willen worden. Kortom, burgerparticipatie kan ook dienen als kweekvijver voor toekomstige lokale raadsleden.

Kijkende naar *invloed*, dan valt het (in ieder geval) in Eindhoven op dat er in de ogen van respondenten (dus bewoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen) ambtenaren de belangrijkste beslissingen nemen in de burgerparticipatietrajecten die door de gemeente zijn geïnitieerd. Ook valt op dat maatschappelijke organisaties (zoals welzijnsinstellingen en woningcorporaties) aangeven meer invloed te ervaren op beslissingen en het beleid dan individuele burgers en ondernemers. Voor raadsleden ligt hier de opgave hiervan bewust te zijn en met name bij de invulling van de controlerende rol, door het college mee te geven hoe (ook) ambtenaren om moeten gaan met maatschappelijke initiatieven; bij initiatieven waar ambtenaren niet de eerst aangewezen persoon zijn om te registreren.

In het geval van Eindhoven is *deliberatie* als democratische kwaliteit met name in de laatste vijf jaar in ontwikkeling. We constateren met de verdere ontwikkeling van de tweede en derde generatie burgerparticipatiepraktijken dat er een meer duurzame dialoog is tussen gemeente en samenleving, maar ook tussen bewoners onderling. Voor de gemeenteraad betekent dit dat zij - waar en zover dit mogelijk is - aanwezig trachten te zijn bij een dergelijke maatschappelijke dialoog. De aanwezigheid van raadsleden bij dit soort vormen van deliberatie en de uitkomsten hiervan kunnen helpen om eveneens de vertegenwoordigende rol van raadsleden te verrijken.

Burgerparticipatie in Eindhoven draagt op positieve wijze bij aan *legitimiteit*. Met name de mensen die meedoen met burgerparticipatie zijn positief. Ze voelen zich serieus genomen en zijn tevreden over het proces. Over de uitkomsten zijn deelnemers over het algemeen kritischer (vooral als het een andere uitkomst is dan welke zij verwachtten of waar ze op gehoopt hadden). Niettemin accepteren de meeste deelnemers de uitkomsten. Een punt van aandacht in dit verband is de neiging van een lokale overheid om hoge verwachtingen te wekken. Met name bewoners en ondernemers die doorgaans niet zoveel met de gemeente te maken hebben of precies weten hoe de besluitvorming binnen een gemeente werkt, raken nog weleens teleurgesteld, omdat ze van hun bijdrage aan het betreffende traject meer hadden verwacht. Voor de gemeenteraad ligt hier een rol bij de kaderstelling, namelijk het college realistische doelstellingen meegeven.

In figuur 5 zijn de aspecten van democratie toegepast op de ervaringen met tien jaar burgerparticipatie in Eindhoven.

**Figuur 5:** Burgerparticipatie in Eindhoven en de vijf aspecten van democratie

| Democratisch aspect                           | Evaluatievragen   | Resultaten   |
|---|---|--|
| <i>Inclusie</i>                               | Hoe divers is de deelnemersgroep?                       | Deelnemers zijn vooral hoogopgeleide blanke mannen van middelbare leeftijd. Raad moet waken voor geluid van minderheden vanwege dit selectieve karakter.   |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Leidt het tot betere democratische burgers?             | Burgers ontwikkelen vaardigheden tijdens burger-participatie. Zaak voor raad om deze ontwikkeling gaande te houden, als democratische 'kweekvijver'.   |
| <i>Invloed</i>                                | Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?   | Ambtenaren claimen (in ogen burgers) veel invloed. Zaak voor raad vanuit controlerende rol te waken voor 'kaping' door ambtenaren.   |
| <i>Deliberatie</i>                            | In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers? | Duurzame dialoog meer en meer in opkomst. Zaak voor raadsleden om te blijven 'meepraten'.  |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?           | Over traject zelf veel positiviteit, echter; waken voor te hoge verwachtingen. Vooral bij burgers die (normaal) weinig contact hebben met gemeente. Hoge verwachtingen kunnen leiden tot teleurstelling. |

Op basis van deze casus formuleren we de volgende twee uitdagingen voor raadsleden:<sup>3</sup>

1. Deze indeling in drie generaties burgerparticipatie kan raadsleden helpen bij het beter herkennen van verschillende vormen van burgerparticipatie om op basis daarvan ook beter te bepalen wat een wenselijke of passende rolverdeling is.
2. Bepaal als gemeenteraad in een vroeg stadium hoe belangrijk burgerparticipatie is en hoe die zich verhoudt tot de vertegenwoordigende democratie. Burgerparticipatie heeft de mogelijkheid om niet alleen te dienen als (beleids)instrument, maar heeft de potentie om met name op het gebied van legitimiteit, deliberatie en burgerlijke vaardigheden & deugden kwaliteit van de lokale democratie te versterken.
3. Daag elkaar als raad regelmatig uit (tenminste jaarlijks) om naast het politiek debat ook te reflecteren op het functioneren van de eigen lokale democratie, bijvoorbeeld door een collegeloze raadsbijeenkomst of speciale raadsconferentie hierover te organiseren.

<sup>3</sup> Mocht u na het lezen van deze casus over tien jaar burgerparticipatie in Eindhoven zelf contact willen zoeken met deze gemeente dan kan dat via: [griffie@Eindhoven.nl](mailto:griffie@Eindhoven.nl).

## Hoofdstuk 3: Referenda in Groningen

Linze Schaap

### 3.1 De theoretische wortels van referenda

Directe democratie betekent ten principale dat burgers zelf de doorslaggevende stem hebben. Dat kan op verschillende manieren. Burgers kunnen zich verzamelen in een volksvergadering en daar gezamenlijk beslissingen nemen; dat gebeurde bijvoorbeeld in het oude Athene (zij het dat alleen mannen, en dan alleen maar de vrije mannen, mochten meebeslissen). Iets soortgelijks kennen we in Nederland niet. Een andere manier is dat burgers direct invloed uitoefenen op een concreet besluit door middel van referenda. Dat is waar we hier op focussen: burgers die directe zeggenschap hebben door middel van een stemming (Hendriks, 2006: 102)<sup>4</sup>. In de kern betekent dat, dat burgers een vraag voorgelegd krijgen waarop verschillende antwoorden mogelijk zijn. Burgers besluiten zelf wat voor hen de beste keuze is; een meerderheid van de stemmen, al dan niet gekwalificeerd, bepaalt vervolgens welke keuze er gevolgd zal worden (vgl. Schiller, 2011). De nadruk ligt op aggregatie (dus: op het tellen van de stemmen en het bepalen wat de meerderheid wil) en niet op integratie van belangen door middel van overleg. Referenda zijn er in soorten en maten (De Graaf, Boogers, Schaap & Mulder, 2009; Schiller, 2011: 15):

- *Beslissend versus niet-beslissend*. Aan burgers kan gevraagd worden een beslissing te nemen dan wel om een advies te geven aan het bestuur; in het tweede geval blijft de besluitvorming voorbehouden aan de volksvertegenwoordiging. Alleen die adviserende vorm is in Nederland toegestaan.
- *Correctief versus niet-correctief*. Het houden van een referendum kan gebeuren voor of na een genomen besluit, dit is respectievelijk een niet-correctief of correctief referendum.
- *Raadplegend versus raadgevend*. Het initiatief tot het houden van een referendum kan door een overheidsinstelling (zoals een gemeente) genomen worden; dan spreken we van een raadplegend referendum. Als burgers het recht gekregen hebben om een referendum te vragen, dan is het referendum raadgevend.

In Nederland kennen we geen bindende referenda, maar uitsluitend raadplegende en raadgevende, veelal van het correctieve soort. Gemeentelijke referenda zijn alleen mogelijk als er een referendumverordening is. Sommige gemeenten hebben bij verordening de mogelijkheid gecreëerd van het houden van een raadplegende referendum (dus: een referendum op initiatief van de gemeente), andere hebben burgers het recht gegeven een referendum aan te vragen (raadgevend referendum). De uitslag is pas geldig als aan de opkomstpercentages voldaan is; die percentages worden in de verordening vastgelegd. Bindend is de uitslag niet. Meestal laten volksvertegenwoordigers echter voorafgaand aan het referendum weten of zij de uitslag zullen respecteren of niet.

---

<sup>4</sup> Ook het burgerinitiatief, de mogelijkheid voor burgers om een onderwerp op de agenda van de volksvertegenwoordiging te plaatsen, zou op het eerste gezicht als een vorm van directe democratie beschouwd kunnen worden. Maar met een dergelijk initiatief krijgt de burger geen zeggenschap.

Vormen van directe democratie kunnen dus een plek krijgen binnen een representatieve democratie, maar zij vergen wel aanvullende besluitvorming door de volksvertegenwoordiging, in concreto van de gemeenteraad. In de casus die hier aan bod zal komen – twee referenda in de stad Groningen – wordt dieper ingegaan op de precieze invulling hiervan en komt ook specifiek de rol van de gemeenteraad aan bod.

### 3.2 Aanleiding

De Grote Markt in Groningen is niet zo maar een plein: zij is voor velen het centrale punt in de stad, voor winkelen en uitgaan. Het Stadhuis staat pontificaal op het plein, en niet te vergeten: ook de Martinitoren kijkt al eeuwenlang neer op het plein. Door het stadsbestuur is het ook wel de ‘huiskamer’ van de stad genoemd (Boogers en Tops, 2001). Die huiskamer is eind vorige eeuw gedeeltelijk verbouwd: het Waagstraatproject in de noordwesthoek van de Grote Markt. De keuze voor de vormgeving is toen mede gemaakt door de inwoners van de stad, door middel van deelname aan een publieksenquête. Voor die vorm was gekozen omdat de bouw van een nieuwe Groninger Museum eerder tot veel maatschappelijke en electorale onrust had geleid.

Toen er plannen gemaakt werden voor het vernieuwen van de noordzijde van de Grote Markt, ontstond opnieuw maatschappelijke en politieke discussie. Die concentreerde zich op de bouw van een parkeergarage naast de Martinitoren. Al snel werden door tegenstanders binnen en buiten de gemeenteraad voorbereidingen getroffen voor het houden van een referendum. Dat referendum werd gehouden op 21 februari 2001: een correctief raadgevend referendum over de plannen van de gemeente tot herinrichting van de noordzijde van de Grote Markt. De opkomst bij het referendum was maar liefst 56,5%, en daarvan keerde 81% zich tegen het voorstel van de gemeente tot reconstructie van de noordzijde van de Grote Markt. De plannen waren van de baan.

Vier jaar later kreeg Groningen opnieuw een referendum. Ook dat referendum, op 29 juni 2005, vond plaats op initiatief van burgers (zij het gestimuleerd door enkele politieke partijen); toen ging het referendum over plannen met betrekking tot de oostzijde van de Grote Markt. De opkomst bij het tweede referendum was lager (39%); voorstanders noch tegenstanders haalden de noodzakelijke steun van 30% van de kiesgerechtigden.

Boogers en Tops (2001) laten zien, dat het referendum niet op zichzelf stond. De stad Groningen kende al een lange geschiedenis van grote projecten (zoals de bouw van het Groninger Museum) en maatschappelijke discussies daarover en protest daartegen (idem). Ook was in 1994 een experimenteel referendum gehouden en had de gemeenteraad in 1997 een referendumverordening vastgesteld.

### 3.3 Procesbeschrijving

De gemeenteraad heeft in 1997 een referendumverordening vastgesteld; die verordening biedt mogelijkheden voor een referendum op initiatief van de bevolking (een raadgevend referendum). In die verordening heeft de raad bepaald, dat het gemeentebestuur geen campagne voert bij een referendum en dat het zich neutraal opstelt. Daarmee wilde de gemeenteraad voorkomen, dat het gemeentebestuur zelf voorwerp van discussie wordt; overweging was ook, dat overheidsvoorlichting neutraal moet zijn. En



op deze manier worden politieke partijen gestimuleerd campagne te voeren en zich zo te profileren. Wethouders mogen overigens wel campagne voeren, niet als wethouder maar als vertegenwoordiger van hun politieke partij. Dat schept bij het eerste referendum tot verwarring, maar de referendumcommissie vindt dat de campagnevoerende wethouders niet in strijd met de verordening handelen. Die referendumcommissie bestaat uit externe deskundigen, en zij adviseert over, onder anderen, de vraagstelling en de manier van voorlichten door de gemeente.

In 2001 ontstaat verzet tegen delen van de plannen van het college van B&W tot herinrichting van de noordzijde van de Grote Markt (een 'Ontwikkelingsvisie'), en vooral tegen de voorgenomen aanleg van een ondergrondse parkeergarage. Het verzet bestaat zowel in de gemeenteraad, en dan vooral bij twee oppositiepartijen, als daarbuiten: er is een burgercomité actief onder de naam 'Geen Gat in de Grote Markt' (GGGM). De gemeente heeft een enquête over de Ontwikkelingsvisie gehouden onder bewoners. Uit de resultaten daarvan blijkt dat er steun is voor de herinrichting van de noordzijde (waardering met een 7), maar dat de aanleg van een ondergrondse parkeergarage een onvoldoende krijgt (een 5). Het comité GGGM keert zich vooral tegen de aanleg van die parkeergarage. Als er sprake is van een referendum, wil GGGM het referendum alleen over de ondergrondse parkeergarage laten gaan. Maar dat blijkt niet mogelijk: het raadsbesluit, de 'startnotitie', gaat over de herinrichting van de gehele noordzijde van de Grote Markt, inclusief de parkeergarage.

In de gemeenteraad wordt heel verschillend over de referenda gedacht en dat leidt ook tot verschillend gedrag. Bij het eerste referendum, in 2001, hebben twee oppositiepartijen de campagne van de tegenstanders financieel ondersteund. De vier coalitiepartijen waren voorstander van de herinrichtingsplannen. Maar drie van de vier hadden grote aarzelingen over het referenduminstrument en zeker over het referendum over de herinrichting van de noordzijde van de Grote Markt. Daardoor werd campagnevoeren moeizaam. De campagne van de meeste coalitiepartijen richtte zich al snel niet meer op de inhoud van het referendum, maar op het laag houden van de opkomst om zo te voorkomen dat voldaan zou worden aan de geldigheidseisen. Een felle inhoudelijke 'voor'-campagne, zo was de gedachte, zou de tegenstanders juist stimuleren te gaan stemmen. De coalitiepartijen werden ook gehinderd door verdeeldheid binnen de eigen partij, en door onwennigheid en een gebrekkige organisatie. Gezamenlijk optrekken bleek erg moeizaam te gaan. Ook de 'neutraliteits'-bepaling in de referendumverordening hielp niet echt om stevig campagne te voeren. Wethouders en gemeente werden regelmatig beschuldigd van het overtreden van die regel.

Het referendum van 2001 werd een debacle voor de plannen van B&W en de raad. In de raad hadden 29 van de 39 leden de plannen gesteund. Van de stemgerechtigden die deelnamen aan het referendum was maar liefst 81% tegen het voorstel, en dat bij een opkomst van 56,5% (waarmee voldaan is aan de eis in de verordening, dat er een meerderheid moet zijn van ten minste 30% van de kiesgerechtigden). De raad legt zich neer bij de uitslag.

In 2005 is er een tweede referendum, deze keer over de oostzijde van de Grote Markt. De plannen voor die oostzijde zijn in een open-planproces ontwikkeld, mede om een debacle als in 2001 te voorkomen. Er is nu een Grote-Markt-Beraad ingesteld waarin tal van betrokkenen zitting hebben. Ook is afgesproken,

dat de gemeenteraad bij elke volgende stap een besluit zal nemen. In de aanloop naar het referendum laat het college van B&W onderzoeken of de plannen wel referendabel zijn; de referendumverordening bepaalt nl. dat ruimtelijke plannen alleen in de beginfase voorwerp van een referendum mogen zijn, als de raad een 'startnotitie' heeft vastgesteld; het college veronderstelt dat de planvorming al verder is. Juridisch advies leert, dat de plannen zich nog wel degelijk in de beginfase bevinden. Meningsverschillen in het college over de wenselijkheid van een referendum leiden ondertussen tot de afspraak dat de Groningse referendumverordening gewijzigd wordt. De referendumcommissie heeft aarzelingen en vreest dat de indruk gewekt wordt dat de regels tijdens het spel veranderd worden. De gemeenteraad voert de wijziging toch door. Het college stelt dat er nog geen 'spel' is, zolang er geen startnotitie is. Later forceert de verantwoordelijk wethouder een startnotitie, zodat het referendum op een gunstiger tijdstip gehouden kan worden (nl. ruim voor de raadsverkiezingen van 2006; Boogers & Tops, 2005, p. 27).

Bij het tweede referendum, in 2005, is actiever campagne gevoerd, mede omdat dit referendum door politieke partijen was aangevraagd. In hun analyse van het referendumproces komen Boogers en Tops (2005, pp.66-67) tot de conclusie dat de mogelijkheid dat politieke partijen een referendum aanvragen een open debat in de raad bevordert (er bestaat immers altijd de dreiging dat de oppositie een referendum aanvraagt) en bijdraagt aan de dualisering van het lokale bestuur.

### 3.4 Analyse

Groot verschil tussen het eerste en het tweede referendum over de Grote Markt is niet alleen de uitslag, maar ook de rol van het gemeentebestuur: zowel de wethouders als de burgemeester hebben bij het tweede referendum actief campagne gevoerd. Daarnaast was er toen een burgercomité van voorstanders van de plannen, terwijl er bij het eerste referendum een comité van tegenstanders actief was. De Referendumcommissie gaf het college de ruimte voor het voeren van campagne, omdat het referendumverzoek nu uitging van drie politieke partijen en het daarmee veel politieker was dan het eerste. Al met het verschijnen van de startnotitie (Boogers en Tops, 2005, p. 29) begon het college met de campagne: er werd een ambtelijke strategie bedacht en maatschappelijke partners werden gezocht en geïnformeerd.

In hun analyse van het eerste referendum maken Boogers en Tops (2001) een onderscheid tussen de procedureel-democratische en de inhoudelijk-democratische resultaten. Wat de eerste betreft – democratie als procedure – zijn de resultaten positief: er was brede maatschappelijke betrokkenheid bij het debat (niet alleen van politieke elites) en de opkomst bij het referendum zelf was zeer hoog. Wat de inhoudelijke kant betreft, zijn Boogers en Tops minder positief: er is een plan afgewezen zonder dat er een alternatief is. Dat is overigens inherent aan het correctieve karakter van dit referendum: deelnemers kunnen immers alleen maar steun uitspreken voor of steun onthouden aan een bestaand plan. Overigens constateren Boogers en Tops wel, dat de campagne erin geresulteerd heeft dat er in Groningen vooral tegenstand tegen de aanleg van ondergrondse parkeergarage was, en veel minder tegen andere onderdelen van het plan. Boogers en Tops (2001) concluderen, dat vooral nagedacht moet worden over de rol van de wethouders ('neutraal, maar er moet ook ruimte zijn voor campagnevoeren'), politieke

partijen ('te zwak om een effectieve referendumcampagne te voeren; eventueel zouden ze ondersteuning moeten krijgen') en de burgemeester ('kan meer procesbegeleider worden').

Als we de kwaliteiten van democratische processen langslopen, dan komen we tot de volgende observaties (zie ook figuur 6 op de volgende pagina):

- *Inclusie.* Hier is de vraag of het proces voor iedereen toegankelijk is, en zo nee, op wat voor wijze er geselecteerd wordt. Het voordeel van een referendum is, dat elke burger kan deelnemen aan de discussie en aan de stemming. Selectie vindt amper plaats: niet anders dan bij verkiezingen.
- *Burgerlijke vaardigheden en deugden.* Bij een referendum is van belang te bepalen, of burgers wel in staat zijn een keuze te maken. We hebben voor het beantwoorden hiervan geen materiaal over de Groningse burgers. We wijzen er wel op, dat bij raadsverkiezingen burgers ook in staat geacht worden keuzes te maken, dan niet over één onderwerp, maar zelfs over het gehele programma. Een ander aspect is, of burgers meer betrokken raken bij de maatschappij door een referendum. Ook daarvoor ontbreekt helaas het materiaal. We kunnen wel constateren, dat de opkomst bij het eerste referendum hoog was (56,5%).
- *Invloed.* Of burgers werkelijk zeggenschap hebben gehad in de besluitvorming, is in het geval van het eerste referendum duidelijk: de plannen voor de herinrichting van de noordzijde zijn niet doorgegaan, het advies van de burgers is overgenomen. Dat referendum heeft er, zo is aannemelijk, ook toe geleid dat planvorming voortaan opener ging; maar ook, dat het college zich tactischer opstelde, bijvoorbeeld door te proberen een referendum te voorkomen en – toen dat niet lukte – een vroegtijdig referendum te forceren. De invloed van burgers bij het tweede referendum is lastiger vast te stellen: dat referendum was immers niet geldig, en de meerderheid steunde het plan van de gemeente.
- *Deliberatie.* In de beleidsdiscussie over voorstellen moet in de dialoog ruimte zijn voor het uitwisselen van argumenten, voor het debatteren daarover en eventueel voor het veranderen van mening. Dat is bij een referendum maar in beperkte mate mogelijk. Immers: uiteindelijk moet de burger voor of tegen zijn, de inhoud van het voorstel kan niet gewijzigd worden. Voor het vormen van een mening over het voorstel is wel volop ruimte, mede door een neutrale campagne en campagnes van voor- en tegenstanders. Maar, zoals we hiervoor zagen: voor- en tegenstanders hebben niet dezelfde positie, hun ruimte wordt mede bepaald door regelgeving (zoals de neutraliteitsbepaling in de Groningse referendumverordening).
- *Legitimiteit.* De uitslag van beide referenda lijkt legitiem te zijn. Dat was zeker bij het eerste het geval: er was een duidelijke uitslag, en de raad heeft die gevolgd. Bij het tweede is het minder eenduidig: de uitslag was niet helder, en vooral: het referendum was niet geldig. Maar door het openplanproces was er al enig draagvlak voor de plannen met de oostzijde van de Grote Markt gecreëerd.

**Figuur 6:** De vijf democratische aspecten en de rol van de raad bij referenda

| Democratisch aspect                           | Evaluatievragen   | Resultaten  |
|---|---|---|
| <i>Inclusie</i>                               | Hoe divers is de deelnemersgroep?                       | In principe kan iedereen deelnemen (geen selectie). Wel zaak voor de raad om niet-stemmers in de gaten te houden.   |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Leidt het tot betere democratische burgers?             | Op basis van ons onderzoeksmateriaal kunnen we hier geen uitspaken over doen.   |
| <i>Invloed</i>                                | Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?   | Het eerste referendum had aanzienlijk invloed (besluit burgers overgenomen).  |
| <i>Deliberatie</i>                            | In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers? | Referendum biedt beperkte ruimte aan uitwisseling van argumenten ('voor' of 'tegen'). Zaak voor raad om dialoog op gang te houden, zodat burgers gegrond een mening kunnen vormen.                      |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?           | Het is voor de legitimiteit van belang een referendum verordening op te stellen, met duidelijke rolverdeling en benoeming onafhankelijke scheidsrechter. Zaak om ook te handelen naar deze verordening. |

### 3.5 Conclusie: de rol van de raad bij referenda

Na het tweede referendum concluderen Boogers en Tops (2005: 65) dat de mogelijkheid van een referendum ertoe leidt, dat raadsfracties beter kunnen controleren of inderdaad sprake is geweest van open beleidsvormingsprocessen. Dat laatste kan de dualistische verhoudingen verbeteren. Het gebruik van het referenduminstrument vereist goede spelregels daarvoor, en vooral het "vastleggen van de rol van het college en van de rol van een onafhankelijke scheidsrechter" (Boogers en Tops, 2005: 68).

Ook concluderen zij, dat de mogelijkheid dat er een referendum gehouden wordt, positief kan uitwerken op het beleidsproces. Immers, raad en college zullen daardoor gestimuleerd worden de beleidsvorming op een open manier te laten plaatsvinden, in interactie met betrokken belangen. Die les lijkt in Groningen wel geleerd te zijn: beleid wordt tegenwoordig wel op een opener manier gevormd, burgers worden al in de fase van de planvorming betrokken.

Groningen ziet tegenwoordig af van het referenduminstrument, zo blijkt uit informatie die we verkregen hebben van de griffie (van Peter Kommerij, plaatsvervangend griffier) en het raadslid Wieke Paulusma. De gemeente en de gemeenteraad zijn tegenwoordig op andere manieren bezig burgers te betrekken bij het lokale bestuur, bijvoorbeeld met burgerbegrotingen en de 'coöperatieve wijk'. Het referendum wordt nu meer gezien als een instrument, niet al doel op zichzelf. Meer dan burgers een besluit te laten nemen, legt de gemeente nu de nadruk op deliberatie – in termen van de vijf democratische aspecten (zie figuur

6) - of, zoals Wieke Paulusma het zegt: *“belangrijker is de structurele dialoog”*. De hoop is, dat op die manier – via loting bijvoorbeeld – ook burgers die teleurgesteld zijn, of zelfs boos, mee zullen doen. Daarmee is ook gezegd dat burgers meer zelf verantwoordelijkheid zullen dragen voor het publieke domein in hun buurt en dat zij die verantwoordelijkheid gezamenlijk moeten zien te dragen.

### Uitdagingen voor raadsleden

Op grond van de evaluatie van de beide referenda in Groningen (Boogers en Tops, 2001, 2005) en de inbreng van de beide respondenten, formuleren wij de volgende uitdagingen voor raadsleden als het gaat om lokale referenda:<sup>5</sup>

1. Stel een referendumverordening op, met helder omschreven rollen van college, burgemeester, raadsleden en een onafhankelijke scheidsrechter.
2. Handel op basis van die verordening, en – indien noodzakelijk – corrigeer elkaar.
3. Wees helder in het gedrag: is het referendum een politiek instrument (en kan de campagne zich richten op het doen mislukken van het referendum door mensen ervan te overtuigen vooral niet te gaan stemmen); of is het een instrument voor burgerbetrokkenheid?
4. Geef vooraf aan hoe zal worden omgegaan met de uitslag van een geldig referendum.
5. Meer algemeen: maak een heldere keuze ten aanzien van het type burgerparticipatie dat de raad wil: accent op meebeslissen (dan zijn referenda nuttig), of op deliberatie, dialoog en samenwerken.

---

<sup>5</sup> Mocht u na het lezen van deze casus over lokale referenda in Groningen zelf contact willen zoeken met de gemeente Groningen dan kan dat via Peter Kommerij (plaatsvervangend griffier): [Raad@Groningen.nl](mailto:Raad@Groningen.nl).

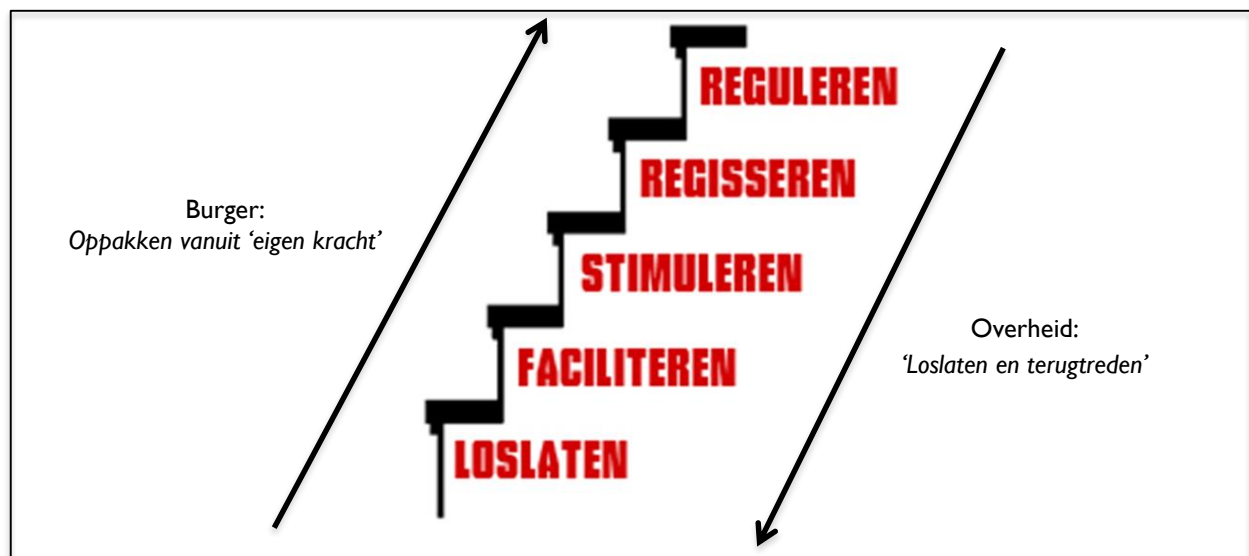
## Hoofdstuk 4: Overheidsparticipatie in Tilburg

Tamara Metze

### 4.1 De theoretische wortels van overheidsparticipatie

De buurvrouw die aan buurtkinderen leesles geeft, de architect die in haar vrije tijd een nieuwe sportzone bedenkt langs een kanaal, de stadsbewoners die in het park een tijdelijke camping organiseren; het zijn allemaal voorbeelden van actieve bewoners die iets ondernemen om hun buurt of stad te verbeteren. Zonder daar per se voor uitgenodigd te worden door een ambtenaar maar gewoon, omdat zij zien dat er iets nodig is of leuk is. Vaak komen zij al snel in aanraking met de gemeente omdat er vergunningen nodig zijn, omdat zij op zoek zijn naar geld, of omdat hun plan omarmd wordt door een wethouder of raadslid. Dit soort burgerinitiatieven zijn de doe-democratie in optima-forma. In de jaren negentig probeerden veel overheden hun burgers te activeren. De idee was toen dat door burgers een stem te geven in beleidsvormingsprocessen, er meer draagvlak voor beleid zou zijn en burgers ook beter zouden snappen welke afwegingen overheden maken (De Graaf, 2007). Bovendien zouden actieve burgers beter de weg weten te vinden binnen overheidsland. Tegenwoordig proberen gemeenten vooral hun bestuurders en ambtenaren te activeren en te verleiden om de energie van burgers in de samenleving te volgen (Hajer, 2011, maar ook Van de Wijdeven en De Graaf, 2014). Overheidsparticipatie is het toverwoord: ambtenaren maar ook wethouders mogen initiatieven niet overnemen of doodknuffelen, maar moeten die faciliteren en stimuleren. Bestuurskundigen schrijven veel over de rol van de overheid in een initiatiefrijk maatschappelijk veld (zie Hajer, 2011; Van der Steen c.s., 2013; ROB, 2012; RMO, 2013; Hendriks en Van de Wijdeven, 2014). Eén van de bekendste publicaties is die van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB, 2012) waarin zij de ladder van overheidsparticipatie neerzetten (figuur 7).

**Figuur 7:** de overheidsparticipatieladder



Bron: gebaseerd op het rapport 'Loslaten in vertrouwen' ROB, 2012



Deze overheidsparticipatieladder beschrijft – in tegenstelling tot de welbekende participatieladder die ingaat op welke rol *de burger* kan spelen bij burgerparticipatie (namelijk informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen) de vijf rollen die een *overheid* (!) kan aannemen wanneer zij te maken krijgt met burgerinitiatieven:

- *Reguleren* – bovenaan de overheidsparticipatieladder (waar de invloed van de overheid groot is en de ruimte voor burgers klein), zet de overheid wet- en regelgeving in. Zo kan de overheid regels stellen, handhaven en overtredingen sanctioneren. Met regulering benadrukt de overheid dat ze onder meer bij vraagstukken van orde en veiligheid in een verticale verhouding tot haar burgers staat.
- *Regisseren* – waarbij andere partijen ook een belangrijke rol spelen, maar de overheid er belang aan hecht wel de regie te hebben.
- *Stimuleren* – waarbij de overheid wel de wens heeft dat bepaald beleid van de grond komt, maar de ontwikkeling daarvan aan anderen overlaat; ze zoekt hierbij wel naar mogelijkheden om die anderen in beweging te krijgen.
- *Faciliteren* – waarbij het initiatief van elders komt en de overheid er belang in ziet om dat mogelijk te maken.
- *Loslaten* – onderaan de overheidsparticipatieladder, waarbij de overheid een taak helemaal loslaat, en inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis heeft (ROB 2012).

Voor een overheid is het op basis van deze overheidsparticipatieladder dus zaak bewust te zijn van deze verschillende rollen en waar mogelijk een stapje ‘terug te treden’ op deze ladder.

Voor raadsleden is overheidsparticipatie vaak een *contradictio-in-terminis*: “natuurlijk nemen raadsleden deel aan de samenleving, en natuurlijk nemen zij initiatieven uit die samenleving serieus en proberen zij die te helpen realiseren”. Eén van de belangrijkste taken die raadsleden hebben is de vertegenwoordiging van de bevolking, en om dat goed te kunnen doen, houden zij als ‘vanzelfsprekend’ feeling met die samenleving. Hoezo participerende overheid? De door de ROB ontwikkelde trap slaat zo op het eerste oog niet op de kaderstellende, vertegenwoordigende en controlerende taken van de raad. Misschien dat raadsleden zeker wel burgerinitiatieven faciliteren en stimuleren, maar de overige traptreden lijken meer betrekking te hebben op de uitvoering door het college en door ambtenaren. Echter, zoals een meerderheid van de raadsleden in de gemeente Tilburg ook aan den lijven heeft ondervonden in een spel van overheidsparticipatie, heeft de manier waarop raadsleden burgers een stem geven, maar ook waarop zij kaders stellen aan burgerinitiatieven en deze controleren, een enorme impact op de energieke burgers en hun ideeën. Ook raadsleden kunnen initiatieven doodslaan, overnemen, of zelfs blokkeren. Dat doen zij vaak routinematig. Veel van die routines zijn nuttig vooral in het politiek steekspel maar soms moeten zij ook die aan de kant zetten om burgerinitiatieven meer kans te geven. Welke routines en patronen van raadsleden zijn dat dan en zijn die te veranderen, en zo ja hoe? Dat zijn vragen die in deze bijdrage aan bod komen. Tot slot gaan we in de conclusies na wat voor gevolgen de routines hebben voor de democratische aspecten zoals in de inleiding van dit rapport ontwikkeld: inclusiviteit, burgerlijke vaardigheden en deugden, invloed, deliberatie, en legitimiteit en presenteren we de mogelijke oplossingsrichtingen die raadsleden van de gemeente Tilburg ontwikkelden.

## 4.2 Spel om te reflecteren op routines

Burgerinitiatieven zijn er in vele vormen en maten. Sommige bestaan zonder overheidsinmenging, andere zijn hybride en hebben overheidssteun nodig. Dit stuk is gebaseerd op een interactieonderzoek van de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB) naar vijf projecten waarin burgers en maatschappelijke organisaties en ondernemers een belangrijke rol speelden. In deze projecten experimenteerde de gemeente Tilburg met rollen van overheidsparticipatie:

1. *Stedelijke transitie* (terugblik): hierin ontwikkelde de gemeente, met name op gebied van de gebouwde omgeving een nieuwe manier van omgaan met initiatieven, voorstellen en plannen vanuit de samenleving.
2. *Ondernemershuis* (was een actuele opgave): dit was de ontwikkeling voor en door ondernemers van geconcentreerde dienstverlening op alle ondernemersvragen, een breed programma en faciliteiten voor kennis, samenwerking en ontmoeting onder 1 dak.
3. *Sportkanaal* (was een actuele opgave): hierin ontwikkelde een architecte het initiatief (later een formeel burgerinitiatief met een aanvraag voor een subsidieregeling) een plan om oevers van het Wilhelminakanaal in te richten met informele spel- en buitensportfaciliteiten en bijbehorende verblijfsvoorzieningen.
4. *Van Gend en Loos terrein* (was een actuele opgave): hierbij riep de gemeente de samenleving op om ideeën in te dienen voor een braakliggend terrein in de spoorzone rondom Tilburg Centraal.
5. *Tilburgs Ondersteuningsfonds* (was een actuele opgave). Een tijdelijk 'noodfonds' dat Tilburgse minima zou kunnen bijstaan nadat (rond 2011) beleidswijzigingen op het sociaal domein hen mogelijk in de problemen zou brengen.

Ten tweede is dit stuk gebaseerd op een documentenstudie van beleidsdocumenten en een onderzoek uit de gemeente Tilburg naar de rol van de raad bij de verordening burgerinitiatieven. De rol van de raad bij burgerinitiatieven gaat in dit stuk echter verder dan alleen de verordening, het zijn alle ideeën van burgers die al dan niet via de raad hun weg weten te vinden binnen de overheidsorganisaties. Dit kan via speciaal in het leven geroepen subsidieregeling voor burgerinitiatieven. Er zijn ook allerlei andere maatschappelijke activiteiten, zoals actieve bewoners die ideeën ontwikkelen voor een leeg terrein, of charitatieve ondersteuningsfondsen die armoede bestrijden. Bovendien hebben we vanuit de TSPB vier aanvullende interviews gehouden met burgers en raadsleden. Tot slot hebben we met vier groepen raadseleden (in totaal 39) en twee wethouders het spel van overheidsparticipatie gespeeld. Dit is een rollenspel waarin raadsleden konden ervaren (door bewust in andermans schoenen te gaan staan) als burger, wethouder, projectambtenaar – hoe het is om met een ingreep van de raad in een burgerinitiatief te maken te krijgen. Vooral de reflectie op het spel met de deelnemers, en met de werkgroep Overheidsparticipatie was zeer waardevol voor de inzichten.

Het spel van overheidsparticipatie is een vorm van *serious gaming*: het is gebaseerd op het eerder genoemde interactieonderzoek en is bedoeld als manier om te leren en reflecteren. Het spel van overheidsparticipatie en de rol van de raad daarin is op maat gemaakt. Deelnemers speelden zes rollen: ambtenaar, wethouder, 3 maatschappelijke initiatieven (Brabants Genoegen, De Weefmolen en MEHA) en een observant/onderzoeker. Zij vormden samen de koersgroep TNT-terrein en moesten in opdracht

van de raad een visie op een braakliggend terrein ontwikkelen en een manier bedenken om keuzes te maken uit de vele initiatieven en ideeën die er voor het terrein zijn. In de eerste ronde van het spel werden de belangen aan tafel in kaart gebracht en bekeken waar overlap zit en waar niet. Ook probeerden ze te bedenken wat er moest gebeuren met nieuwe burgerinitiatieven. In de tweede ronde was er een sprong in de tijd: het is de groep gelukt samen een visie te maken en zij zullen samen nieuwe initiatieven beoordelen en kijken of die binnen die visie passen. Maar, de raad vindt dat de visie niet past bij wat de stad wil: de visie is te commercieel en moet meer groen en maatschappelijk belang (welzijn, buurtbewoners) dienen. Dit is de tweede ronde in het spel: wat doet deze ingreep van de raad met de deelnemers aan tafel? Tot slot reflecteerden deelnemende raadsleden op deze twee spelronden. Na afloop keken vier raadsleden met de onderzoekers terug op de gespeelde spellen.

#### 4.3 Resultaten: over heldere kaders en apolitiek

Het spel betreft het TNT-terrein. De gemeente wil dit lege terrein ontwikkelen en roept burgers en ondernemers op met ideeën voor het terrein te komen. In deze fictieve casus, stimuleert de gemeente dus burgerinitiatieven voor dit terrein. Drie groepen burgers ontwikkelen apart van elkaar ideeën: de ene groep wil een park, de andere groep wil een attractie, de derde groep wil graag een ontmoetingsplek voor creatievelingen. Zij gaan in gesprek met de wethouder. Zij is gecharmeerd van alle plannen maar wil graag een nog bredere verkenning naar wat er mogelijk is op dit terrein. Zij wil nog meer initiatieven een kans geven. Daarom nodigt zij de drie groepen actieve burgers uit om mee het proces te begeleiden om tot een goede ontwikkeling van het TNT-terrein te komen.

In de eerste ronde is er vooral onderlinge strijd: wiens idee krijgt de meeste ruimte? Maar dan: de drie groepen zijn het onderling eens. Het TNT-terrein wordt een park met daarin een attractie en ontmoetingsruimten. Toch is de raad het er niet mee eens. Zij willen meer maatschappelijke functies, zoals een tieneropvang. De raad geeft deze nieuwe opdracht mee aan de burgers die vrijwillig meedenken over de vervolgstappen. Dit is een 'kritisch moment' in het spel dat de verhoudingen aan de tafel op scherp zet. De raadsleden zijn ineens een tegenstander van de burgers en geen vertegenwoordiger. Uit de reflectie op het spel bleek dat dit kritische moment vijf raadsroutines bloot legde: (1) het weg laten lekken van energie van burgers; (2) onvoldoende geïnformeerd zijn als raad wat leidt tot tussentijds ingrijpen; (3) het politieke spel belast de burgerinitiatieven; (4) de focus van de raad op financiële haalbaarheid en (5) tot slot de vraag naar regie.

Ten eerste: in alle gevallen dat het spel gespeeld is met raadsleden (vier keer), reageerden zij in hun rol als burger ongeveer hetzelfde op de ingreep van de raad: verontwaardigd, boos, gefrustreerd. De burgers in het spel waren er onderling uit gekomen met een park met meerdere functies. Bovendien pasten hun ideeën bij de eerdere kaders gesteld door de raad en overgenomen door de wethouder, en nu werden extra eisen gesteld. Dat dit niet alleen in het spel zo gebeurt, maar ook in de werkelijkheid, erkenden de raadsleden in de reflectie op het spel. Zoals zij aangaven: “De kaders van de raad bleken niet helder genoeg, die kunnen helderder gesteld worden zowel over inhoud/ product als over proces. Wanneer speel je als raad welke rol? Dat moeten we beter afspreken.” (reflectie, 1 van de raadsleden 2015). Of in andere

woorden: “We geven als raad te vage opdrachten mee” en bovendien stuurt de raad tussentijds bij. Dat is misschien niet het goede moment: de initiatieven kunnen wellicht tijdelijk ‘losgelaten’ worden. Door de ingreep van de raad, voelen initiatieven (en hun initiatiefnemers) zich niet serieus genomen. De raadsleden in de rol van initiatiefnemer gaven aan dat zij het gevoel van verspilde moeite kregen en dat hun energie dreigde weg te lekken. Zelfs het woord wantrouwen werd in de mond genomen. In de reflectie bleek ten tweede, dat raadsleden zich vaak niet genoeg geïnformeerd voelen. Dat is al lastig voor voorstellen van het college maar zeker ook voor burgerinitiatieven. Een belangrijk dilemma is dat raadsleden maar beperkt de tijd hebben om zich helemaal te verdiepen in de burgerinitiatieven en het proces te volgen. Dat maakt het lastig om goede kaders te stellen en de vraag is ook hoe zij wel goed aangehaakt blijven, wanneer moeten zij betrokken zijn bij burgerinitiatieven? Ten derde bleek tijdens de reflectie ook dat raadsleden het politieke spel blijven spelen, ook als dit misschien even niet relevant is. Raadsleden hebben politieke voorkeuren en proberen die ook aan burgerinitiatieven op te dringen. Een oplossing die raadsleden zelf aandroegen, was dat bij het stellen van kaders die politieke voorkeur een rol speelt maar dat tussentijds het misschien beter is om die politieke discussie even te laten voor wat die is. Een vierde routine die raadsleden identificeerden was de focus op financiële haalbaarheid die er mede toe leidt dat bewoners, ook door raadsleden, al snel buiten spel gezet worden. De niet-georganiseerde burgers zien zij makkelijk over het hoofd – als georganiseerde burgerinitiatieven van zich laten horen. Raadsleden identificeerden dit als een routine die vaker voor komt bij de omgang van overheden met burgerinitiatieven. Raadsleden zagen voor zichzelf wel een rol weggelegd om als vertegenwoordiger van die burger hen ook zichtbaar te houden. Tot slot, doemde de vraag naar regie op: wie kan er regie nemen? Raadsleden die het spel speelden, zagen dat de overheid vaak een belanghebbende is als burgers hun initiatief proberen te ontwikkelen. Zeker in de fictieve casus van het braakliggende terrein, waar een gemeente misschien ook geld wil verdienen aan dat terrein, is het niet geloofwaardig als diezelfde gemeente dan procesbegeleider is bij het maken van een door burgers ingevuld terrein. Misschien moet er voor burgerinitiatieven, zeker als er meerdere initiatieven betrokken zijn, een onafhankelijke procesbegeleider aangetrokken worden.

Tijdens de reflectie verkenden de deelnemers ook mogelijke oplossingsrichtingen. Per routine kwamen de volgende mogelijke oplossingen naar voren:

- De raad moet niet te allen tijde ingrijpen in burgerinitiatieven. Beter is om echt kaderstellend te zijn. Om dit te kunnen zijn, moeten raadsleden eerder betrokken raken. Daarnaast kunnen procesafspraken gemaakt worden: welke rol heeft de raad bij het verder te ontwikkelen initiatief? Bijvoorbeeld, eerst kaderstellend en dan controlerend optreden?
- Door eerder betrokken te zijn bij burgerinitiatieven, is meteen ook de informatievoorziening beter.
- Als de kaders gesteld zijn, kan er best een politiek-luwe periode aanbreken. Bij een burgerinitiatief moeten de wethouder en raad terughoudend zijn met interveniëren en het aanpassen van het voorstel. Daar is ook meer vertrouwen tussen raad, burgers en wethouders voor nodig, maar de vraag is nog wel hoe dat te bewerkstelligen.

- Raadsleden kunnen bij het stellen van kaders en bij controle ook kritischer zijn op de betekenis van woorden zoals 'financieel' en 'duurzaam'. Als de raad een voorwaarde van financiële haalbaarheid of duurzaamheid meegeeft, wat betekent dat voor de initiatieven?
- Experimenteerruimte is nodig, ook voor raadsleden: het is een zoektocht. Ook raadsleden moeten leren loslaten (in vertrouwen). De regierol kan misschien wel anders ingevuld worden, door bijvoorbeeld die tijdens het verder ontwikkelen van een initiatief in de samenleving te leggen.

#### 4.4 De rol van de raad bij overheidsparticipatie

Overheidsparticipatie is een mooie omkering van de idee van burgerparticipatie. Het zet je aan het denken: wie participeert eigenlijk waarin? Dat burgers in een samenleving participeren is evident: zij werken, gaan naar school, zitten in oudercommissies, buurtraden, stemmen, doen vrijwilligerswerk, zorgen voor hun oude vader etc. Burgerparticipatie ging toch vooral over het laten deelnemen van burgers aan het opstellen en uitvoeren van overheidsbeleid. Met overheidsparticipatie bepalen juist de burgers de agenda: zij nemen initiatieven voor hun buurt, wijk, dorp of stad en zoeken daarbij ondersteuning van overheden. Raadsleden zijn vaak een ingang en dienen als beschermheren en -dames voor deze actieve burgers naar de politiek maar ook naar beleidsmakers en handhavers. Initiatieven moeten al snel voldoen aan allerlei eisen die van overheidswege worden opgelegd. Raadsleden wijzen daarbij de weg en treden op als ambassadeur. Als we de bevindingen uit ons onderzoek en het spel leggen naast de democratische aspecten – inclusiviteit, burgerlijke vaardigheden en deugden, invloed, deliberatie, en legitimiteit – dan kunnen we constateren dat ze niet één-op-één van toepassing zijn op overheidsparticipatie. Tenminste niet op dezelfde manier als bij burgerparticipatie. Sec gesproken zijn alle vormen van overheidsparticipatie in burgerinitiatieven pogingen om op deze vijf punten een verbetering aan te brengen (zie figuur 8). We beginnen achteraan: overheidsparticipatie lijkt - ten eerste - een antwoord te moeten zijn **op een verlies aan legitimiteit** voor overheidssturing en oude manieren van beleid maken en problemen oplossen: die zijn te veel 'top down', te strikt gericht op gelijkheid waardoor ze te weinig rekening houden met diversiteit en wensen van burgers. Daarom moet er - ten tweede - , meer en vooral **betere deliberatie** zijn met initiatiefrijke burgers: zij moeten beter gehoord worden, zij moeten leidend zijn in wat zij willen. Vandaar ook de opmerkingen van raadsleden dat zij alleen kaderstellend kunnen zijn, maar dat zij daarvoor wel heel goed geïnformeerd moeten zijn omdat zij anders initiatieven frustreren. De achterliggende gedachte bij burgerinitiatieven is dus – ten derde - vaak dat de invloed van de overheid op de initiatieven minimaal moet zijn – **de initiatieven moeten invloedrijk zijn** op overheidsbeleid maar vooral op de ontwikkeling van de samenleving. De invloed van burgers moet dus maximaal zijn, zo is de gedachte. Ook dat blijkt uit de wens van raadsleden om op één of andere manier ook minder politiek op te treden. Ten vierde, de idee dat **burgerlijke vaardigheden en deugden** gestimuleerd moeten worden slaat de plank mis in dit gedachtegoed: overheden – inclusief raadsleden – moeten vooral zorgen dat die vaardigheden en deugden gekoesterd worden en niet ontmoedigd worden. Energie en eigen kracht moeten behouden worden, en niet weglekken. De raadsleden steken ook de hand in eigen boezem: hun ingrijpen heeft soms averechts effect. Tot slot **inclusiviteit**: hier zit nog een aardige hersenkraker voor raadsleden: het is niet alleen hun rol om verschillende belangen uit de samenleving te vertegenwoordigen, zij moeten ook tot een belangenafweging komen.

**Figuur 8:** De vijf democratische aspecten en de rol van de raad bij overheidsparticipatie

| Democratisch aspect                           | Evaluatievragen   | Resultaten  |
|---|---|---|
| <i>Inclusie</i>                               | Hoe divers is de deelnemersgroep?                       | Niet iedereen kan een burgerinitiatief nemen. De overheid is er ook voor de zwakkere in de samenleving.<br><br>Is er bij het initiatief zelf niet puur sprake van eigen belang?       |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Leidt het tot betere democratische burgers?             | Energie en eigen kracht moeten behouden worden en niet weglekken. Stimuleren van deze deugden en vaardigheden is niet nodig, wel het koesteren.                                       |
| <i>Invloed</i>                                | Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?   | Raadsleden vinden dat de invloed van burgers op overheidsbeleid maximaal moet zijn.   |
| <i>Deliberatie</i>                            | In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers? | Raadsleden willen bij overheidsparticipatie meer en betere deliberatie met initiatiefrijke burgers. Zij moeten beter gehoord worden en leidend zijn in wat ze willen.                 |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?           | Overheidsparticipatie draagt bij aan versterking van de legitimiteit. Er wordt namelijk meer rekening gehouden met de diversiteit en wensen van burgers. De overheid is responsiever. |

De inclusiviteit van burgerparticipatie is een andere dan die van overheidsparticipatie, en wel op twee niveaus: dat van de samenleving en het niveau van het initiatief zelf. Allereerst op het niveau van de samenleving: daar is de vraag wie er allemaal in staat zijn en tijd hebben om zelf initiatieven te ontplooiën en een weg vinden binnen de overheid om deze te realiseren. Dit is een veelgehoorde kritiek op de idee dat burgers dragers moeten zijn van initiatieven: niet iedereen kan dit en de overheid is er juist voor de zwakkere in de samenleving. Het tweede niveau is het initiatief zelf: is daar geen sprake van puur eigen belang? Is er geen sprake van zelfverrijking? Worden daar niet juist de zwakkere in de samenleving door de sterkere burgers uitgesloten, of zijn burgerinitiatieven ook gericht op die ‘zwakkeren’? Op beide niveaus zullen naast de mondige, bekwame en deugdelijke initiatiefrijke bewoners ook raadsleden een belangrijke rol blijven spelen. Uiteindelijk gaat het in een democratie niet alleen om de belangen van een mondige meerderheid, maar ook over het beschermen van stille of zwijgzame minderheden.

#### Uitdagingen voor raadsleden:<sup>6</sup>

1. Probeer eerder betrokken te raken bij burgerinitiatieven om goed geïnformeerd te zijn;
2. Stel heldere kaders ‘laat dan los’;
3. Maak experimenteer- en leerruimte: blik af en toe eens met burgers en terug trek samen lessen.

<sup>6</sup> Mocht u na het lezen van deze casus over overheidsparticipatie in Tilburg zelf contact willen zoeken, dan kan dat met Marjolein van Pelt (senior Raadsadviseur en werkzaam bij de griffie): [marjolein.van.pelt@tilburg.nl](mailto:marjolein.van.pelt@tilburg.nl).

## Hoofdstuk 5: G1000 IN AMERSFOORT<sup>7</sup>

Michael Theuns en Laurens de Graaf

### 5.1 De theoretische wortels van G1000

De G1000 vindt haar theoretische wortels in twee democratische stromingen, te weten de deliberatieve democratie en de lottocratie. Beide democratiesche stromingen lichten we hieronder kort toe. We beginnen met enkele citaten over de deliberatieve democratie.

Cooke (2000) omschrijft deliberatieve democratie als volgt: *“In its simplest terms deliberative democracy refers to a conception of democratic government that secures a central place for reasoned discussion in political life. [...] By deliberation I understand an unconstrained exchange of arguments that involves practical reasoning and always potentially leads to a transformation of preferences.”* (pp. 947-948). Cooke benadrukt in dit citaat het belang van het uitwisselen van argumenten. In feite gaat het bij deliberatie om ‘praktisch redeneren’ met de mogelijkheid dat deelnemers hun voorkeuren of standpunten vanuit een andere invalshoek bezien of hun standpunten en voorkeuren wellicht zelfs bijstellen op basis van de gevoerde dialoog. Ook Young (2000) geeft een duidelijke omschrijving van de deliberatieve democratie: *“In the deliberative model democracy is a form of practical reasoning. Participants in the democratic process offer proposals for how best to solve problems or meet legitimate needs, and so on, and they present arguments through which they aim to persuade others to accept their proposals. [...] Through dialogue others test and challenge these proposals and arguments. Because they have not stood up to dialogic examination, the deliberating public rejects or refines some proposals. Participants arrive at a decision not by determining what preferences have greatest numerical support, but by determining which proposals the collective agrees are supported by the best reasons.”* (pp. 22-23). Young vult Cooke aan en benadrukt dat door middel van dialoog de voorstellen en argumenten van andere deelnemers aan de dialoog worden getest en uitgedaagd. Hij geeft tevens aan dat besluiten die door middel van deliberatie worden genomen niet die voorstellen zijn die door de meerderheid (het grootste aantal voorstanders bijvoorbeeld) worden gesteund, maar juist de voorstellen zijn waarvan de meerderheid vindt dat deze gebaseerd zijn op de beste redenering / argumentatie. Er zijn nog tal van andere omschrijvingen van de deliberatieve democratie te vinden in de wetenschappelijke literatuur. Dryzek (2000) bijvoorbeeld stelt dat een deliberatief communicatieproces zich onderscheidt van andere communicatieprocessen, in die zin dat: *“deliberators are amenable to changing their judgements, preferences, and views during the course of their interactions, which involve persuasion rather than coercion, manipulation, or deception”*.

---

<sup>7</sup> De analyse van deze casus is gebaseerd op gesprekken met de initiatiefnemer van de G1000 in Amersfoort, een woordvoerder van de griffie en gesprekken met Amersfoortse raadsleden. Daarnaast is er een secundaire analyse uitgevoerd, waarbij we dankbaar gebruik hebben kunnen maken van een reconstructie van deze G1000 (en anderen G1000's) van Boogaard & Binnema (2015), een rapport van Michels & Binnema (2015) in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar ook van het artikel van Ank Michels en Harmen Binnema in het wetenschappelijke blad *Bestuurswetenschappen* (2016). Daarnaast danken we Ank Michels voor haar bereidheid dat we haar als expert hebben mogen interviewen in het kader van deze casus en dit onderzoek.



Als we een tussenbalans opmaken wat de deliberatieve democratie behelst dan bevatten de genoemde omschrijvingen een aantal vergelijkbare elementen. Allereerst, staat *gelijke uitwisseling van ideeën* centraal bij deliberatie. Het staat iedereen vrij om zijn of haar idee aan te dragen in de groepsdiscussie, en ieder idee wordt vervolgens ondersteund met een *argumentatie* waarom dit idee een oplossing voor de specifieke kwestie biedt. Tijdens deze dialoog worden alle argumenten gehoord en beoordeeld in het kader van diezelfde dialoog. Hierbij is het belangrijk dat de deelnemers aan de dialoog *ontvankelijkheid voor andere argumenten en standpunten* tonen; deelnemers moeten met een ‘open mind’ alle argumenten aanhoren en zo nodig hun eigen voorkeuren wijzigen indien zij zich door middel van argumentatie laten overtuigen van de juistheid van een ander idee. Besluiten worden dus niet genomen op basis van een meerderheid van personen met hun initiële preferenties, maar op basis van het idee dat na een uitgebreid proces van discussie, argumentatie en overtuiging op de meeste steun kan rekenen.

Volgens Hendriks (2006: 133) is de deliberatieve democratie een model waarbij het niet alleen gaat om een brede inschakeling van betrokkenen maar vooral ook om de vruchtbaarheid van de samenwerking tussen deze betrokkenen. Ook haalt hij Habermas’ theorie van het communicatieve handelen aan (Hendriks, 2006: 133), waarin dit handelen:

- *Inclusief* is, en dus gericht op het collectief in plaats van op partijen; men staat open voor alles en voor iedereen;
- *Open* is, in de zin dat de spreker daadwerkelijk een ‘open mind’ heeft; binnen deze communicatie komt strategisch en manipulatief gedrag niet voor;
- *Machtsvrij* is, gebaseerd op kennis en overtuiging, dus geen machtsvertoon of onderscheid op basis van bijvoorbeeld sociale achtergrond;
- *Argumentatief* is, gebaseerd op een uitvoerige en systematische uitwisseling van argumenten over en weer;
- *Transformatief* is, waarbij belangen niet tegen elkaar worden uitgeruild of weggestreept, maar elkaar verrijken zodat een groter geheel dan de som der delen kan ontstaan.

Indien men op deze manier handelt, ontstaat volgens Habermas de ‘ideale gesprekssituatie’, die wordt gekenmerkt door “*machtsgelijkheid, waarborgen tegen manipulatie machtsgelijkheid, waarborgen tegen manipulatie, voorwaarden voor waarachtigheid, gelijke initiatiefkansen en gelijke kritiekkansen voor iedereen. Voortbordurend op Habermas, voegt Benhabib er nog een element aan toe: iedereen mag te allen tijde de vergaderorde ter discussie stellen; de vergaderorde is nooit belangrijker dan het proces van gemeenschappelijke deliberatie*” (Hendriks, 2006: 133). Loting is sinds het boek ‘Tegen Verkiezingen’ van David van Reybrouck (2013) weer mateloos populair als alternatieve democratievorm. Hij zegt er het volgende over: “*Ik geloof dat de dramatische systeemcrisis van de democratie verholpen kan worden door loting een nieuwe kans te geven. Het gebruik van het lot is geen wondermiddel, geen perfect recept, net zomin als verkiezingen dat ooit waren, maar het kan wel een aantal euvels van het huidige systeem verhelpen. Loting is niet irrationeel, het is rationeel: een bewust neutrale procedure waarmee politieke kansen rechtvaardig verdeeld worden en onmin wordt vermeden. Het risico op corruptie wordt kleiner, de verkiezingskoorts zakt, de aandacht voor het gemene goed neemt toe. Gelote burgers hebben misschien*

*niet de expertise van beroepspolitici, maar ze hebben iets anders: vrijheid. Ze hoeven immers niet gekozen of herkozen te worden.” (Van Reybrouck, 2013: pp.140-141).* Er wordt met name door gemeenten in toenemende mate met loting geëxperimenteerd. In de democratieliteratuur wordt ook wel gesproken over lottocratie. Loting wordt gebruikt om te bepalen wie er zitting neemt in een vertegenwoordigend orgaan. Dit orgaan vertegenwoordigt dan (doorgaans tijdelijk) de gehele lokale bevolking.

## 5.2 Aanleiding

Het idee van een G1000 in Amersfoort komt tot stand wanneer Harm van Dijk op 29 september 2013 de Belgische schrijver David van Reybrouck hoort spreken in het televisieprogramma Buitenhof. Van Reybrouck kondigt zijn boek *Tegen Verkiezingen* aan, waarin hij een groot pleidooi houdt voor de terugkeer van loting in de politiek. Het idee van loting in de politiek is zo oud als de democratie zelf; in het Athene van de Griekse oudheid was loting immers de norm en waren verkiezingen uit den boze. Van Reybrouck zou dit systeem met loting graag nieuw leven inblazen en 1000 willekeurig gelote burgers bijeenbrengen om te *delibereren* over allerlei kwesties. De persoon Van Reybrouck en zijn idealen fascineren Van Dijk. Het interview brengt hem op een punt van “nu of nooit”, om zelf ook iets in zijn eigen gemeente Amersfoort teweeg te brengen. Hij rekruteert een aantal invloedrijke Amersfoorters, waaronder een oud-burgemeester, oud-wethouder en een aantal ondernemers, om zo ook weer anderen ‘warm te maken’ voor een Amersfoortse G1000. Wanneer uiteindelijk ook de gemeente – in de vorm van raadsgriffier Will van der Vlies – zichzelf committeert met zowel een financiële garantstelling als hulp bij het loten van 6000 burgers uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA), komt het initiatief definitief van de grond.

## 5.3 Procesbeschrijving

Het proces van de G1000 in Amersfoort verschilt enigszins van de aanpak van Van Reybrouck bij de Belgische G1000. De aanpak van Van Reybrouck is volgens Van Dijk “te academisch”, omdat deze het genereren van inhoud als uitgangspunt neemt. In Amersfoort wil Van Dijk juist de nadruk leggen op de *common ground*, en de gedeelde energie als basis gebruiken. Wat hij precies beoogt met deze G1000 wordt duidelijk in het volgende citaat: *“Politiek is de oorzaak van polarisatie in de gemeenschap. Lokaal wil je echter helemaal niet uit elkaar gespeeld worden. Effectieve gemeenschappen zijn het met elkaar eens. Met de G1000 proberen we invulling te geven aan de gedeelde behoefte van gemeenschappelijkheid, erkenning en herkenning.”* (Harm van Dijk, interview 21 januari 2016). Wát er dus precies tijdens de G1000 ter sprake komt, is niet van belang. De G1000 moet – naast de politieke arena in het gemeentehuis – een tweede arena bieden aan burgers, waar plek is voor gemeenschappelijkheid in plaats van verschillen. Dat de burgers in deze arena geloot worden is van doorslaggevend belang, omdat op deze manier de kring van *usual suspects* wordt doorbroken. Van de 6000 gelote burgers hebben zich uiteindelijk 507 deelnemers aangemeld, waarvan er 450 ook daadwerkelijk aanwezig waren op de dag van de G1000 zelf. Naast deze burgers zijn er – onder het mom van “het hele systeem in de zaal” – ook 225 politici, ambtenaren, ondernemers en kunstenaars aanwezig. Het eerste onderdeel van het programma – wat wisselend wordt aangeduid als Stadscafé, Burgercafé, World-café of Amersfoortcafé – bestaat uit drie ronden van 20 minuten, waarin deelnemers aan een tafel met steeds weer vier andere deelnemers plaatsnemen. Aan deze tafels wordt gesproken over de volgende drie vragen:

1. Wat vind jij belangrijk voor Amersfoort in de komende 4 jaar?
2. Wat moet daarvoor gebeuren?
3. Wat wil en kun jij daaraan bijdragen?

De uitkomsten van deze gesprekken bestaan uit losse woorden, die deelnemers individueel doorgeven aan de organisatie met behulp van hun smartphone. Zo ontstaat er een *word cloud* van onderwerpen waaruit vervolgens 6 thema's worden afgeleid, te weten: verantwoordelijkheid, meedoen/betrokkenheid/nabuurchap/faciliteren, WijkG1000, Veiligheid, Zorg en Groen. In het tweede programmaonderdeel, het Stadsgesprek, worden de thema's uit het eerste gedeelte verder uitgewerkt tot concrete voorstellen. Er worden tafels van 10 gemaakt, waarbij gestreefd wordt om aan iedere tafel zes burgers, één politicus/ambtenaar, één ondernemer en één kunstenaar plaats te laten nemen. Ook heeft iedere tafel een tafelsecretaris, die er zorg voor moet dragen dat iedereen de kans krijgt om zijn zegje te doen en het groepsproces niet 'gekaapt' wordt door een dominante deelnemer. Belangrijk is dat zij zelf *geen* inhoudelijke sturing geven, maar slechts een faciliterende rol hebben. Gemiddeld zijn er 8 tafels per thema, en van 49 tafels staan er uitgewerkte plannen op de website van de G1000 Amersfoort. Het derde programmaonderdeel, de Burgerraad, is slechts toegankelijk voor de gelote deelnemers (en dus niet voor o.a. raadsleden). Door middel van briefjes wordt hier gestemd op de voorstellen uit de tweede ronde en tien voorstellen worden uiteindelijk aan de hand van deze stemmen geselecteerd, als 'Agenda voor Amersfoort'. Vervolgens wordt de nog aanwezige burgers gevraagd zich naar een 'vak' te begeven, om zich zo ook daadwerkelijk te committeren aan de uitvoering van een concreet voorstel. Vervolgens worden ook weer de niet-gelote deelnemers terug in de zaal geroepen, en ook hen wordt gevraagd zich aan een voorstel te committeren. Dit levert uiteindelijk 180 personen op bij 10 verschillende voorstellen. Vervolgens wordt burgemeester Bolsius op het podium geroepen met de vraag om deze agenda in ontvangst te willen nemen, *"als aandachtspunten voor de komende raadsperiode"*. De burgemeester neemt deze uiteraard in ontvangst, maar legt de bal vervolgens bij de burgers zelf: *"De stad moet het oppakken! Want als het daar niet gebeurt, dan gebeurt het niet."*

## 5.4 Resultaten

Het oorspronkelijk doel van de G1000 was het realiseren van een 'Agenda voor Amersfoort'. Deze doelstelling is niet gerealiseerd, daar de tien voorstellen die uit de G1000 naar voren kwamen niet leidend zijn geweest voor een collegeprogramma of raadsagenda. Volgens een aantal raadsleden waren hier echter wel degelijk kansen voor, die de organisatie heeft laten liggen; zo was het mogelijk geweest om rondom raadsvergaderingen verslag te doen van de verschillende thema's, om deze zo hoger op de agenda van de raad te plaatsen. Ook waren de voorstellen die uit de G1000 naar voren kwamen *"te weinig concreet"*, aldus een raadslid dat wij spraken. Zij zegt daar onder andere het volgende over: *"Meer groen in de wijk. Tja, dat wil iedereen wel! In mijn optiek is dat open deuren intrappen, wat moet een raad daar dan concreet mee?"* Ook had de organisatie gemikt op het creëren van eigenaarschap bij politici en ambtenaren, door hen deel te laten nemen aan de G1000. Om onbekende redenen is zij hier niet of in ieder geval onvoldoende in geslaagd. Er bestond in ieder geval een verschil in verwachtingen van burgers enerzijds en politici anderzijds: waar burgers dachten de agenda voor de komende tijd vast te stellen, zagen politici de G1000 toch vooral als één van de vele burgerinitiatieven. Een raadslid dat wij spraken

noemt het ontbreken van "harde, duidelijke afspraken over wat er moet gebeuren met de uitkomsten van de dag" als belangrijkste oorzaak van het gebrek aan eigenaarschap bij politici. In de ogen van Harm van Dijk heeft de G1000 iets losgemaakt in de politieke arena van Amersfoort. Zo werd er volgens het onderzoek van Michels & Binnema (2015) op 2 december 2014 een raadsacademie (niet-politieke bijeenkomst) georganiseerd (door ambtenaren en de griffie), waarin werd geopperd om te experimenteren met een 'schaduwraad'. Dit is een raad van burgers, die naast de gewone raad bestaat en eens per kwartaal voorafgaand aan deze gewone raad vergadert. Hoewel deze grenzen van deze pilot nog verder afgebakend moeten worden – in ieder geval wat betreft de raad – blijkt hieruit dat de geest van loting en deliberatie nog steeds aanwezig is in Amersfoort. Toch betwijfelt een raadslid dat wij spraken of dit volledig aan de G1000 toe te schrijven valt. Hoewel zij ook in haar eigen omgeving een aantal mensen kent die maatschappelijk betrokken zijn geraakt (en gebleven) naar aanleiding van de G1000, heeft zij ook een aantal mensen gesproken waarbij de G1000 juist een rede voor teleurstelling was. Deze groep mensen was volgens haar "warm gemaakt" met een mooie dag vol energie, waar vervolgens geen vervolgstappen zijn gemaakt. Deze mensen hebben – vanwege dit gebrek aan vervolgactie(s) – het idee dat er niets veranderd is ten opzichte van voorheen.

## 5.5 Analyse

In deze paragraaf wordt de G1000 in Amersfoort beoordeeld op basis van de vijf aspecten van democratie, zoals deze zijn vastgesteld in het analysekader van dit rapport. Deze analyse is gebaseerd op het rapport van Michels & Binnema (2015).

### *Inclusie*

Wat betreft de selectieprocedure, is er zowel loting (voor burgers) als gerichte selectie (voor werkgevers, politici, ambtenaren en kunstenaars) toegepast. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de deelname van 530 mensen. Deze groep bestond uit 354 burgers, 40 politici, 40 ambtenaren, 44 werkgevers en 52 kunstenaars. Wat betreft de kenmerken van deze groep, valt op dat de verhouding tussen mannen en vrouwen nagenoeg gelijk is en dat bijna de helft van de deelnemers tussen de 35 en 54 jaar is. De meeste van de overige deelnemers zijn 55 jaar of ouder, en slechts een klein percentage is 16 tot 34 jaar. Wat betreft opleidingsniveau, is meer dan driekwart van de deelnemers hoogopgeleid (HBO of WO). Ten slotte is het aantal deelnemers met een niet-westerse achtergrond beperkt gebleven. Al het voorgaande lijkt te bevestigen dat het deelnemersveld in Amersfoort bestaat uit een groot deel *usual suspects* (Michels & Binnema (2015)).

*Burgerlijke vaardigheden & deugden*

Om erachter te komen of burgers zich na deelname aan de G1000 meer betrokken voelen bij hun gemeente/wijk/omgeving, hebben Michels & Binnema (2015) de volgende stellingen aan de deelnemers voorgelegd:

- Sinds de G1000 voel ik mij meer betrokken bij mijn buurt;
- Ik draag sinds de G1000 vaker mijn steentje bij aan het verbeteren van de buurt;
- Sinds de G1000 voel ik mij meer betrokken bij Amersfoort.

Uit de antwoorden op deze stellingen, blijkt dat veel deelnemers zich niet méér betrokken bij hun omgeving gaan voelen. Dat wil zeggen, niet meer dan reeds het geval was; veel deelnemers voelden zichzelf altijd al betrokken bij hun omgeving. Anderen voelen zich na deelname wél meer betrokken. Achteraf gezien komt echter minder terecht van de plannen van deelnemers dan zij misschien vooraf hadden gewild. Tijd – en dan voornamelijk het gebrek hieraan – is hierin een belangrijke factor.

*Invloed*

De G1000 in Amersfoort werd enkele dagen na de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 gehouden. Het is de vraag of deze datum bewust gekozen is, om zo invloed uit te oefenen op de op dat moment in gang zijnde coalitieonderhandelingen. Waar de griffier aangaf dat dit zeker een belangrijke overweging was, gaven anderen weer aan dat dit helemaal niet de insteek van de G1000 was. Eén kritisch raadslid (zelf niet aanwezig op de G1000) gaf aan dat de organisatie met de keuze voor deze datum wellicht de indruk wekte dat de raad er niet zo toe deed en de G1000 het platform was waar Amersfoorters pas écht hun stem konden laten horen (Michels & Binnema (2015)).

Wat betreft agendavorming, werd de top 10 van thema's aan het eind van de G1000 gepresenteerd als een 'Agenda voor Amersfoort'. Hoewel de burgemeester – als voorzitter van de gemeenteraad bij de G1000 aanwezig – deze in ontvangst nam, is deze niet nadrukkelijk gepresenteerd als een 'to-do list' voor de gemeenteraad; het was een lijst met thema's, waar Amersfoorters vervolgens zélf mee aan de slag moesten. Ook onder raadsleden heerst deze opvatting; hoewel velen de gekozen thema's nog goed kunnen herinneren en deze zelf ook belangrijk vinden, geeft iedereen aan dat de thema's niet als zodanig op de agenda van de raad zijn komen te staan. De invloed van de G1000 op de politiek – en in het bijzonder de gemeenteraad – is dus beperkt gebleven.

*Deliberatie*

De G1000 in Amersfoort duurde één dag. De agenda van die dag werd tijdens de dag zelf bepaald door de deelnemers, door te starten met de gesprekken in de hiervoor beschreven eerste ronde. Hierna gingen de deelnemers uiteen in kleine groepen, waarbij iedere groep in gesprek ging over één van de onderwerpen. Hoe deze gesprekken werden gewaardeerd door de deelnemers, is door middel van een survey onderzocht door Michels & Binnema (2015). Zij stelden aan deelnemers de vraag in hoeverre zij zichzelf vrij voelden om te zeggen wat zij wilden, alsook de vraag in hoeverre zij zich aan tafel gehoord voelden door de andere gesprekspartners. In Amersfoort waren de deelnemers hier ronduit positief over:

ruim 80% van de deelnemers voelde zichzelf vrij om te zeggen wat hij of zij wilde, en ruim 70% voelde zichzelf ook gehoord door de anderen aan tafel.

Hoewel deze uitkomsten erg positief zijn voor het democratisch aspect van deliberatie, noemen Michels & Binnema (2015) deze systematiek ook als een mogelijke oorzaak van het lage percentage laagopgeleide/niet-westerse deelnemers. Met zijn allen aan tafel praten past immers beter bij de blanke middenklasse dan bij laagopgeleide en/of niet-westerse burgers. Dit betekent dat de mate van deliberatie wellicht invloed heeft op de mate van inclusie.

#### *Legitimiteit*

Op het aspect van legitimiteit – de mate van draagvlak voor het proces en/of de uitkomsten hiervan – lijkt de G1000 in Amersfoort erg hoog te scoren; het filmpje wat op de dag zelf is gemaakt toont enthousiaste deelnemers, die de sfeer als bruisend, open, positief, inspirerend en uniek karakteriseren.<sup>8</sup> Ook de organisatie zelf ontvangt menig compliment van de deelnemers. Van de deelnemers zou een percentage van 87% dan ook een familielid of vriend(in) aanbevelen om deel te nemen aan de G1000. Redenen die voor deze aanbevelingen gegeven worden zijn de bruisende sfeer, de gecreëerde verbondenheid met de stad en ten slotte het meepraten en – denken over de inrichting van diezelfde stad.

De kleine groep die de G1000 niet zou aanbevelen, noemt hiervoor een aantal redenen: het resultaat van de dag is voor hen te weinig vernieuwend of concreet. Ook constateren een aantal deelnemers zelf al dat er weinig tot geen etnische minderheden vertegenwoordigd zijn op de dag zelf. Ten slotte vinden een aantal mensen de dag vermoeiend, door de lengte van de dag alsook door het constante geluid van pratende mensen om hen heen (Michels & Binnema (2015)).

## 5.6 De rol van de raad bij G1000

De G1000 in Amersfoort was voor veel deelnemers dus een geslaagde dag. Toch bleef het vaak bij deze ene dag, waarna voor veel mensen onduidelijk was wie nu wat moest gaan doen. Waar veel burgers wellicht verwacht hadden om – zeker gezien de datumkeuze vlak na de gemeenteraadsverkiezingen – een soort agenda op te stellen voor de raad om zo de coalitieonderhandelingen van input te voorzien, waren veel raadsleden en andere politici juist van mening dat de uitkomst een agenda voor burgers zélf was. Hoewel er redelijk wat politici en ambtenaren deelnamen aan de dag, is het dus niet gelukt ook bij hen een stuk eigenaarschap van de thema's te bewerkstelligen. Verwachtingspatronen zullen daarom in de toekomst aan alle partijen duidelijk gemaakt moeten worden. Op die wijze weet iedereen van tevoren waar hij of zij tijdens de dag aan toe is en wat er *na* de dag door wie moet gebeuren. Toch moet alle voorgaande kritiek niet worden gezien als kritiek op het fenomeen G1000. Zowel Harm van Dijk als Amersfoortse raadsleden bevestigen dat de G1000 in eerste instantie op veel enthousiasme kon rekenen. Het is dus niet per se zo dat de G1000 per definitie een moeilijk te hanteren 'iets' is voor de raad; het is

---

<sup>8</sup> Op youtube staat een filmpje welke een indruk geeft van de G1000 in Amersfoort:  
[https://www.youtube.com/watch?v=FpZl155Oysw\\_](https://www.youtube.com/watch?v=FpZl155Oysw_)

puur de wijze waarop de gebeurtenissen zich achter elkaar hebben afgespeeld, die voor deze kritische houding hebben gezorgd. Ook Harm van Dijk zelf beschrijft dat de G1000 in Amersfoort een ‘eerste keer’ was voor iedereen; dat hierbij kinderziektes om de hoek komen, is wat hem betreft onvermijdelijk. Op dit moment zijn in Amersfoort de voorbereidingen voor een nieuwe G1000 in volle gang en voorgenoemde kritiek is dan ook zeker iets wat de organisatie probeert mee te nemen in het ontwerp van deze nieuwe G1000.

Een ander punt van kritiek, is het deelnemersveld; dit bestaat voor een groot deel uit *usual suspects*, uit de blanke, hoogopgeleide middenklasse. Er zal dus een manier gevonden moeten worden waarmee ook lager opgeleiden – al dan niet allochtoon – hun stem kunnen laten horen tijdens een dag als de G1000. Wanneer al het voorgaande lukt, lijkt de G1000 een veelbelovende werkwijze; deelnemers waren over het algemeen namelijk ronduit enthousiast, en voelden zichzelf vrij om te spreken, gehoord, betrokken bij hun stad en gingen tijdens de dag constructief aan de slag. Toch zijn er zeker ook nog uitdagingen; raadsleden gaven immers aan dat voorafgaand aan de G1000 wat hen betreft onvoldoende concrete afspraken waren gemaakt om invloed te kunnen uitoefenen op de ‘politieke agenda’. Om dit te bewerkstelligen zullen er in het vervolg duidelijkere afspraken gemaakt moeten worden, waarin zowel rolverdelingen als het vervolgtraject beter in worden uitgewerkt. Dit is voor raadsleden noodzakelijk om ook echt iets te kunnen doen met de uitkomsten van de G1000.

**Figuur 9:** De vijf democratische aspecten en de rol van de raad bij G1000

| Democratisch aspect                           | Evaluatievragen   | Resultaten   |
|---|---|--|
| <i>Inclusie</i>                               | Hoe divers is de deelnemersgroep?                       | Vooral deelnemers tussen 35 en 55 jaar. Veel hoogopgeleiden. Weinig mensen met een niet-westerse achtergrond.  |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Leidt het tot betere democratische burgers?             | Veel deelnemers voelen zich al betrokken bij hun omgeving; velen zijn al betrokken bij buurtactiviteiten. Anderen voelen zich na deelname aan de G1000 wel meer betrokken en zijn ook zeker van plan zich in te gaan zetten voor hun omgeving. |
| <i>Invloed</i>                                | Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?   | Gekozen thema's redelijk abstract, geen directe invloed op agenda van raad en college (hoogstens de 'geest van de G1000'), wel aantal initiatieven door themagroepen opgepakt en uitgewerkt.   |
| <i>Deliberatie</i>                            | In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers? | Dialoog over door de deelnemers aangedragen onderwerpen. Waardering van gesprekken door deelnemers positief.   |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?           | Positief: sfeer, organisatie, mogelijkheid mee te praten. Negatief: weinig vernieuwend en weinig concreet resultaat, akoestiek zaal, erg blank gezelschap.<br><br>Een minderheid is positief over de selectie van de voorstellen.              |



Of de G1000 een initiatief *door* en *voor* burgers blijft, of dat er wellicht ook een wijze wordt gevonden om ook de politiek hierbij te betrekken – of zelfs invloed op de politiek uit te oefenen – zal de toekomst moeten uitwijzen. Ten slotte geeft figuur 9 een beknopt overzicht van de mate waarin de G1000 voldoet aan de aspecten van democratie zoals beschreven in het analysekader van dit rapport.

### Uitdagingen voor raadsleden

Op basis van al het voorgaande, formuleren wij de volgende uitdagingen voor raadsleden:<sup>9</sup>

1. Voorafgaand aan een G1000, is het zaak om helder op tafel te hebben *wat* er precies met de uitkomsten van het proces moet gebeuren en *wie* hiervoor verantwoordelijk is. Wanneer taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn, kan er een stuk eigenaarschap ontstaan wat anders zou ontbreken.
2. Bij een G1000 speelt *deliberatie* een grote rol. Dit betekent concreet dat het collectief centraal moet staan in een dialoog waar iedere deelnemer ‘open minded’ in zou moeten staan. Voor raadsleden betekent dit dat zij zichzelf moeten behoeden voor hun reflexen als politicus, die er voor zullen zorgen dat zij eerder in verschillen dan in overeenkomsten denken. Men moet een open houding aannemen, waarin ruimte is voor uitwisseling van argumenten; partijen moeten elkaar versterken in plaats van bevechten, zodat een groter geheel dan de som der delen ontstaat.

### Reflectie

De G1000 in Amersfoort was de eerste G1000 op Nederlandse bodem. De keuze om een G1000 op te nemen in dit onderzoek naar verschillende wijzen van burger- en overheidsparticipatie en democratische innovaties, was een logische keuze gezien de opkomst van dit soort bijeenkomsten. Zo was er een G1000 in onder andere Uden (oktober 2014), de Amersfoortse wijk Kruiskamp (oktober 2014), Groningen (juni 2015), Schiedam (februari 2016), Nijmegen (5 maart 2016) en staat voor de komende tijd in meerdere gemeenten een G1000 op de planning (Amersfoort, 9 april 2016, Eindhoven, 28 mei 2016, Gemert-De Bakel, 4 juni 2016, in Apeldoorn en een WijkG1000 in Amersfoort-Kattenbroek). De simpele reden waarom dan juist de G1000 in Amersfoort is gekozen voor deze casus, is documentatie; de G1000 in Amersfoort is de best gedocumenteerde G1000 tot nu toe; het vele onderzoeksmateriaal bood dan ook de beste basis voor een uitgebreide analyse. Hoewel er dus vele G1000'en door het hele land worden georganiseerd, betekent de naam G1000 niet automatisch een zelfde opzet. De Amersfoortse variant is bijvoorbeeld sterk beïnvloed door Harm van Dijk en zijn co-creatie aanpak; grote verschillen met de G1000 in bijvoorbeeld Uden zijn derhalve niet ondenkbaar.

Een ander aandachtspunt, is de grootte van de gemeente waarbinnen de G1000 wordt georganiseerd. De gemeente Amersfoort (plusminus 153.000 inwoners) kent met haar grote stad uiteraard een geheel andere dynamiek dan een kleine plattelandsgemeente. Toch is de G1000 niet per se gebonden aan een

---

<sup>9</sup> Mocht u na van het lezen van deze casus over G1000 in Amersfoort zelf contact willen zoeken met deze gemeente dan kan dat via: M.Bongers@Amersfoort.nl (Marlies Bongers, griffie Amersfoort).

grote stad; De WijkG1000 in de Amersfoortse wijk Kruiskamp (plusminus 5000 inwoners, één van de zogeheten veertig 'Vogelaarwijken') laat zien dat een G1000 ook op kleinere schaal georganiseerd kan worden. Problemen op buurtniveau en zaken als een 'ons-kent-ons' spelen namelijk niet alleen in dorpen, maar ook in dit soort wijken een rol. Toch zal context altijd een doorslaggevende rol spelen bij het precieze ontwerp van een G1000 of een ander vergelijkbaar fenomeen. Ook blijft deze werkvorm – net als alle andere vormen in dit rapport overigens – altijd gevoelig voor de politieke dynamiek in de gemeenschap waarbinnen met deze 'nieuwe' werkvormen wordt geëxperimenteerd. Dit onderzoek tracht hierbij een eerste handreiking aan raadsleden te doen; een stukje informatie waarmee op zijn minst geleerd kan worden van andere gemeenten, zodat 'fouten' die in het verleden reeds zijn begaan niet opnieuw gemaakt hoeven te worden door anderen. Ook een gewaarschuwd raadslid, telt voor twee!

## Hoofdstuk 6: Bewonersbudgetten in Dordrecht

Linze Schaap

### 6.1 De theoretische wortels van bewonersbudgetten: participatief begroten

In 1989 begon de Braziliaanse stad Porto Alegre met haar 'participatieve begrotingsproces' (Miños, 2002; Koonings, 2004). Sindsdien heeft het idee om burgers een rol te geven in de besluitvorming over de gemeentelijke begroting veel aanhang gekregen.

In Porto Alegre werden in elk van de 16 stadsdistricten 'participatieve begrotingsfora' georganiseerd om het vorige begrotingsjaar te evalueren en het komende te verkennen. De deelnemers mochten uit 13 taakvelden vier prioriteiten selecteren. Op basis van een aggregatie van de voorkeuren per district werden drie stadsbrede investeringsprioriteiten vastgesteld die op die manier onderdeel werden van het stedelijke begrotingsproces. Het hele begrotingsproces werd begeleid door een 'Participatieve Begrotingsraad' waarin alle 16 districten vertegenwoordigd waren. Aan dit



**Figuur 10:** Porto Alegre (Brazilië); broedplaats van participatief begroten

participatieve proces deden jaarlijks zo'n 30.000 à 50.000 inwoners mee, en dan niet alleen die burgers die meestal meedoen (hoger opgeleide mannen van middelbare leeftijd; ook wel de *usual suspects* genoemd), maar ook anderen (Cassen, 1998; Ramonet, 2001). Participatief begroten heeft inmiddels ook in andere steden geleid tot acties die de participatie van vrouwen en andere ondervertegenwoordigde groepen bevorderen (Cabannes, 2004: 38). Ook blijkt dat de meest benadeelde wijken in steden substantieel hebben geprofiteerd van participatief begroten. Vanuit Porto Alegre heeft het participatief begroten zich verspreid over de wereld. Het is gebaseerd op drie principes:

1. De participatie is opengesteld voor alle burgers zonder een speciale status voor organisaties;
2. directe en representatieve democratie worden gecombineerd;
3. publieke middelen worden verdeeld volgens de wil van de participanten (Baierle, 2003: 17).

De precieze vormgeving van het participatief begroten geschiedt in de verschillende steden op uiteenlopende manieren (Cabannes, 2004; Sintomer e.a., 2008: 166). In sommige gevallen praten burgers mee over bedragen (soms zelfs de hele begroting), in andere alleen over projecten (Cabannes, 2004). In Nederland vinden we participatief begroten vooral terug in de vorm van buurtbudgetten. De casus waar we op in gaan is de gemeente Dordrecht (Boluijt et al., 2012).

## 6.2 Aanleiding<sup>10</sup>

Nadat de gemeente Dordrecht al enkele jaren ervaring had opgedaan met de ‘Dordtse Aanpak’ van burgerparticipatie, nam de gemeenteraad in 2007 een motie aan om gedurende twee jaar in twee wijken te gaan werken met wijkbudgetten. De raad wilde op die manier burgers meer verantwoordelijkheid geven en kijken of bewoners zich daardoor meer betrokken zouden voelen bij hun buurt en bij de politiek. Die motie heeft uiteindelijk geleid tot twee experimenten. De gemeenten wilde daarmee, onder andere, invloed en verantwoordelijkheden verleggen naar de wijken, burgers optimale invloed geven, bewoners activeren en bij wijk en gemeente een bereidheid kweken samen te denken en te doen (Boluijt et al, 2012: 35). Twee gebieden werden geselecteerd voor experimenten: een buurt in Nieuw-Krispijn en de wijk Stadspolders.

## 6.3 Procesbeschrijving

In Nieuw-Krispijn mochten de bewoners voorstellen doen voor extra activiteiten in de buurt; daarvoor had de gemeente een budget van €150.000,- beschikbaar gesteld. Bewoners die ideeën ingeleverd hadden, mochten die vervolgens aan andere bewoners presenteren en ter beoordeling voorleggen. Dat gebeurde in twee ronden (in 2009). Bij de eerste ronde lagen er tientallen voorstellen, bij de tweede had de gemeentelijke projectgroep die ingedeeld in zeven thema’s. Daarna werden 17 voorstellen ‘rijp’ gemaakt. Over die 17 voorstellen konden de bewoners doorpraten. De bedoeling was, dat bewoners dat dan ook zouden doen en coalities zouden smeden, zodat er via overleg keuzes gemaakt zouden worden. Dat is niet gebeurd; bewoners brachten individueel hun stem uit op een bepaald project.

In Stadspolders ging het niet over het besteden van extra geld, maar om bestaande budgetten. Bewoners moesten dus afwegingen maken: hogere uitgaven op het ene terrein betekenden lagere uitgaven ergens anders. De wijkbewoners werden in juni 2009 geïnformeerd over het experiment. Tevens mochten zij aangeven of ze betrokken wilden worden, of alleen geïnformeerd wilden worden of ook dat niet. Van de ongeveer 35 mensen die aangaven actief te willen zijn, deden ongeveer 12 daadwerkelijk mee. Vervolgens is input verzameld in de wijk door bewoners op straat een enquête te laten invullen. Die input werd op een brainstormbijeenkomst besproken. Ten behoeve van die bijeenkomst waren speciale spellen bedacht, maar die bleken voor veel deelnemers te ingewikkeld: *“discussies gingen meer over de spellen als zodanig dan over de verdeling van het budget”* (Boluijt et al., 2012: 38). De volgende stap waren inloopbijeenkomsten. De bedoeling daarvan was bewoners te informeren, maar ook om hen medebewoners en gemeenteambtenaren te laten ontmoeten en door middel van een begrotingsspel keuzes te laten maken. Weinig bewoners liepen binnen, en het spel bleek eerder te stimuleren tot concurrentie dan tot samenwerking en gemeenschappelijk keuzes maken. Daarnaast kregen de bewoners via een website drie opties voorgelegd voor de verdeling van de begrotingsgelden. Op die manier konden alle bewoners meebeslissen; 22% van hen deed dat.

---

<sup>10</sup> We baseren de beschrijving en de analyse op het materiaal van Boluijt, Drosterij en Hendriks (2012).

## 6.4 Resultaten

Het resultaat in Nieuw-Krispijn was dat de bewoners kozen voor drie projecten: het grootste project betrof het versterken van de veiligheid in de buurt, het tweede was bedoeld om de buurt schoner en (letterlijk) fleuriger te maken, het derde beoogde een herinrichting van een plein. De plannen zijn vervolgens uitgewerkt door werkgroepen van bewoners en ambtenaren. Alle drie projecten zijn uitgevoerd. Eén van de resultaten is ook, dat de 'Buurtvadersgroep' geprofessionaliseerd is. De bewoners die meededen aan de enquête wilden meer geld voor veiligheid en minder voor de woonomgeving.

In Stadspolders resulteerde het meebeslissen over het wijkbudget dat 39% de bestaande verdeling wel goed vond, 37% opteerde voor meer aandacht voor de fysieke omgeving (parkeren, onderhoud) ten koste van buurtwerk, 20% voor meer veiligheid ten koste van groenonderhoud.

In beide experimenten kozen bewoners dus juist niet voor versterking van de sociale cohesie en samenwerking, terwijl beide experimenten daar wel voor bedoeld waren.<sup>11</sup> De betrokkenen kozen voor het aanpakken van 'dagelijkse ergernissen'. Op de achtergrond speelt mee, dat veel van de betrokken burgers van mening waren dat de gemeente die kwesties eigenlijk allang had moeten oplossen en er ook wel van op de hoogte had kunnen zijn wat er in de buurt leefde. Een ander gewenst resultaat bleef eveneens uit: de deliberatie door bewoners over de voorstellen kwam niet van de grond.

## 6.5 Analyse

Als we de kwaliteiten van democratische processen langslopen, dan komen we tot de volgende observaties (zie ook figuur 11):

- *Inclusie.* Hier is de vraag of het proces voor iedereen toegankelijk is en zo nee, op wat voor wijze er geselecteerd wordt. In Nieuw-Krispijn kon elke bewoner meedoen. In de eerste ronde waren vooral leerlingen van het ROC actief, aan de tweede ronde namen ongeveer 25 bewoners deel (van de ongeveer 1800 inwoners). In Stadspolders konden bewoners zelf aangeven welke rol ze wilden spelen. Daarnaast konden mensen op straat voorkeuren aangeven en is er een wijkbrede enquête gehouden. In beide wijken konden dus in beginsel alle bewoners meedoen, maar hebben slechts enkelen zich actief opgesteld. In Stadspolders heeft wel 22% meegedaan aan de enquête.
- *Burgerlijke vaardigheden en deugden.* Bij participatief begroten is van belang te bepalen of burgers wel in staat zijn een keuze te maken. Begroten betekent afwegingen maken en vervolgens kiezen. Onderdeel daarvan kan zijn mogelijkheden te zoeken voor zoveel projecten binnen het bestaande budget. Daarvoor zijn overleg en onderhandelingen nodig. Dat bleek voor de bewoners in beide experimenten een lastige klus; misschien ontbeerden zij de noodzakelijke vaardigheden. Aan de andere kant bleek bij de internetenquête in Stadspolders een aanzienlijk aantal burgers wel in staat te zijn een keuze te maken uit de drie opties (opties die uitgingen van 'meer hier = minder daar').

---

<sup>11</sup> Er kan desalniettemin meer sociale cohesie ontstaan zijn, juist door de interactie; maar daar is geen onderzoek naar gedaan.

**Figuur 11:** Vijf aspecten van democratie en de rol van de raad bij bewonersbudgetten

| Democratisch aspect                           | Evaluatievragen   | Resultaten  |
|---|---|---|
| <i>Inclusie</i>                               | Hoe divers is de deelnemersgroep?                       | Over de diversiteit van de bewonersgroepen is geen informatie beschikbaar. Wel is duidelijk dat de groepen klein zijn, zeker in Stadspolders. Maar in die wijk heeft wel 2% van de bewoners meegedaan aan een enquête.  |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Leidt het tot betere democratische burgers?             | Het is sterk de vraag of door het participatieve begroten de burgers zich mee betrokken zijn gaan voelen met hun buurt. Immers, het aantal deelnemers is niet groot, de werkvormen sloten niet goed aan bij hun leefwereld en de verwachtingen van de bewoners waren niet positief. |
| <i>Invloed</i>                                | Wat gebeurt er met de input en ideeën van deelnemers?   | In het geval van Nieuw-Krispijn zijn de geselecteerde projecten uitgewerkt en uitgevoerd, in Stadspolders was de uitslag niet eenduidig.  |
| <i>Deliberatie</i>                            | In hoeverre is er sprake van dialoog tussen deelnemers? | De dialoog tussen bewoners had niet het karakter van deliberatie, gezamenlijk problemen definiëren en tot oplossingen komen, maar van competitie om steun te verwerven voor de eigen plannen.   |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Steunen deelnemers het proces en de uitkomst?           | Steun van de uitkomsten is er, zeker daar waar de uitkomsten duidelijk zijn en keuzes van de bewoners uitgevoerd zijn. Maar het participatieve proces als zodanig, ondervindt niet veel steun: nogal wat bewoners vinden dat de gemeenten 'gewoon' haar werk moet doen.             |

- *Invloed.* Hebben burgers werkelijk zeggenschap gehad in de besluitvorming? In Nieuw-Krispijn zijn de drie projecten uitgevoerd; de betrokken ambtenaren hebben overigens wel een aanzienlijke rol gespeeld bij het stroomlijnen van de besluitvorming. In Stadspolders was de uitslag van de internetenquête niet eenduidig.
- *Deliberatie.* In de beleidsdiscussie over voorstellen moet ruimte zijn voor het uitwisselen van argumenten, voor het debatteren daarover en eventueel voor het veranderen van mening. In beide projecten is de deliberatie niet goed van de grond gekomen, bewoners hebben niet geprobeerd elkaar te overtuigen van het nut van bepaalde voorstellen, evenmin hebben zij coalities gemaakt.
- *Legitimiteit.* De formele kant van de legitimiteit is afgedekt: de experimenten met buurtbudgetten hebben plaatsgevonden op uitdrukkelijk verzoek van de gemeenteraad. Maar als het gaat om de resultaten, dan is de legitimiteit twijfelachtig; zeker in Stadspolders waar de bewoners keuzes moesten maken binnen bestaande budgetten; de uitslag van de wijkenquête was verre van eenduidig. Maar minstens zo belangrijk is dat de bewoners weinig enthousiast waren over de experimenten als zodanig: de verwachtingen van gemeente en bewoners waren verschillend. De *“bewoners zijn weliswaar blij dat de gemeente eindelijk wat van zich laat horen, maar ze stralen ook uit: ‘eerst zien en dan pas geloven’”* (Boluijt et al., 2012: p.45).

## 6.6 Conclusie: de rol van de raad bij bewonersbudgetten

Het participatief begroten in de gemeente Dordrecht was geen doorslaand succes. Een belangrijke oorzaak is, dat gemeente en bewoners verschillende verwachtingen hadden (Boluijt et al., 2012). Waar bewoners vooral een schonere en veiliger buurt wilden, streefde de gemeente naar sociale cohesie en 'samen verantwoordelijk' voelen. Vooral dat 'samen' viel in het water: er waren tamelijk weinig bewoners die iets samen wilden doen, en degenen die actief meededen, slaagden er niet in werkelijk samen te werken en samen te formuleren wat er in de buurt nodig was, laat staan samen oplossingen te zoeken.

### Uitdagingen voor raadsleden<sup>12</sup>

Raadsleden hebben op tamelijk grote afstand gestaan van het participatieve begroten in Dordrecht. De raad heeft wel de aanzet gegeven tot de experimenten; tevens heeft de raad een implementatieplan vastgesteld en is hij op gezette tijden geïnformeerd over de voortgang en was er sprake van een raadsadviescommissie. Maar de raad zou meer kunnen doen, kijkend naar de leereffecten in Dordrecht (Boluijt et al., 2013; zie ook Van de Wijdeven, 2015):

1. De raad zou zich ervan kunnen vergewissen of de betrokken burgers wel behoefte hebben aan participatief begroten, of ten minste bereid zijn daaraan mee te werken. Daarbij is van belang te analyseren hoe burgers tegenover de gemeente staan. Als er weinig vertrouwen is, of als mensen zelfs negatief zijn, zullen goede bedoelingen al snel verkeerd geïnterpreteerd worden.
2. De raad kan het participatieve begroten zodanig inrichten dat burgers niet het gevoel krijgen dat ze 'gebruikt' worden, bijvoorbeeld om zelf keuzes te maken voor bezuinigingen. Wie participatief begroten instrumenteel inzet, zal van een koude kermis thuiskomen.
3. De raad zou erop kunnen toezien, dat de manieren van werken in de buurt aansluiten bij de 'leefwereld' van de bewoners. In Dordrecht bleek, dat diverse werkmethoden te hoog gegrepen waren voor veel burgers.

---

<sup>12</sup> De auteur heeft pogingen gedaan reflecties te krijgen op de bevindingen in dit hoofdstuk. Dat is helaas niet gelukt.



## Hoofdstuk 7: De vijf cases in perspectief

Laurens de Graaf en Linze Schaap

### 7.1 Aspecten van democratie

In het vorige hoofdstuk hebben we gezien wat iedere case in democratisch opzicht inhield. Iedere case 'scoort' verschillend op de vijf democratische aspecten uit het analysekader. Hieronder lopen we ieder democratisch aspect na om te zien hoe dit in de verschillende cases tot uiting is gekomen.

#### *Inclusie*

Bij inclusie gaat het om de vraag wie er worden ingesloten (inclusie) en wie er worden uitgesloten (exclusie). Anders gezegd, het gaat om de vraag: wie heeft er toegang om mee te doen en wie niet? Kijkend naar de cases valt het op dat de participatieve vormen van democratie (Eindhoven en Dordrecht) hier negatief op scoren. In beide cases zien we dat slechts een selecte groep actief is. In Dordrecht gaat het om kleine groepen die actief betrokken zijn en in Eindhoven zien we dat hoogopgeleide mannen van 50 jaar en ouder vooral actief zijn. Deze groepen die in Dordrecht en Eindhoven participeren, representeren hooguit een klein deel van de bevolking (de demos). Bij de casus over overheidsparticipatie in Tilburg zien we dat degenen die meedoen een heel duidelijk belang hebben. Dat is een beeld dat vergelijkbaar is bij de voorbeelden uit Eindhoven en Dordrecht. Bij de casus in Tilburg komt echter ook naar voren dat niet iedereen zomaar een burgerinitiatief of maatschappelijk initiatief kan starten. Veelal zijn dit toch mensen die ondernemend of hoogopgeleid zijn. Het vereist dat je als burger in ieder geval over (minimale) vaardigheden beschikt om überhaupt een burgerinitiatief te kunnen starten en dit een tijdje te kunnen volhouden. Bij de G1000 in Amersfoort zien we dat er in principe een grote representatieve groep is geselecteerd. Maar we zien hier ook, dat vooral de bekende gezichten (*usual suspects*) er daadwerkelijk op afkomen en meedoen. Ten opzichte van de cases in Tilburg, Eindhoven en Dordrecht zou je wel kunnen zeggen dat de inclusie minder slecht is. Daarom 'scoren' we de G1000 als 'matig', omdat bij de mensen die meededen aan de G1000 in Amersfoort wel een evenwichtige verhouding waarneembaar was tussen mannen en vrouwen. Toch blijven minderheden (bijvoorbeeld jongeren en allochtonen) ondervertegenwoordigd. In het geval van het referendum in Groningen zien we dat de inclusie positief scoort. In principe kan iedere stemgerechtigde zijn stem uitbrengen.

#### *Burgerlijke vaardigheden en deugden*

Bij het democratische aspect burgerlijke vaardigheden en deugden gaat het erom welke vaardigheden burgers hebben om überhaupt mee te *kunnen* doen en voor welk *publiek vraagstuk* zij dit inzetten. Voor de casus Groningen kunnen we hier helaas geen uitspraken over doen, omdat hierover geen gegevens bekend zijn. De casus participatief begroten in Dordrecht laat op dit aspect een vrij negatief beeld zien. Het is sterk de vraag of door het participatief begroten de burgers geleerd hebben en zich meer betrokken zijn gaan voelen bij hun buurt. Bij de G1000 in Amersfoort zien we dat deelnemers wel bewuster worden van wat er in hun omgeving speelt. Bij overheidsparticipatie in Tilburg valt het op dat degenen die

betrokken zijn bij het initiatief tot veel in staat zijn. Ze weten heel goed waarom ze doen wat ze doen. Ze beschikken daarnaast over veel energie en eigen kracht. De casus Eindhoven laat zien dat deelnemers door hun deelname aan burgerparticipatie veel hebben geleerd en daarmee nieuwe vaardigheden hebben ontwikkeld (zie bijvoorbeeld figuur 4). Ook hebben deze deelnemers door hun deelname meer inzicht gekregen hoe (publieke) besluitvorming werkt.

### *Invloed*

Bij het aspect invloed gaat het over de zeggenschap die burgers claimen en/of de manier waarop de gemeente zeggenschap aan burgers in de aanpak inbouwt. In Eindhoven zien we dat deelnemers aan burgerparticipatie aangeven dat vooral ambtenaren een dominante rol spelen: in hun ogen nemen ambtenaren de belangrijkste beslissingen. Ook komt uit deze case naar voren dat georganiseerde belanghebbenden, zoals welzijnsinstellingen, woningcorporaties etc. meer invloed hebben dan (groepen) burgers. In Eindhoven hebben burgers wel zeggenschap, maar is de invloed van ambtenaren en deelnemende maatschappelijke organisaties hoger. In de casus over bewonersbudgetten in Dordrecht zien we (in het geval van Nieuw Krispijn) dat de door burgers geselecteerde projecten zijn uitgewerkt en uitgevoerd. Bij de G1000 in Amersfoort is de invloed van burgers aan voorwaarden gebonden. Het is hierbij belangrijk om harde afspraken te maken over het vervolgtraject, niet alleen wat er precies met de inbreng gedaan wordt, maar ook tot welke concrete uitwerkingen dit zal leiden. Bij Overheidsparticipatie in Tilburg hebben we dat initiatiefnemers relatief veel zeggenschap. Tijdens het spel met raadsleden kwam naar voren dat de raadsleden van Tilburg van mening zijn dat burgers maximale zeggenschap op overheidsbeleid moeten hebben. In Groningen is dat de invloed van burgers aanzienlijk; dat is zeker het geval bij eerste referendum: toen werd de negatieve uitslag van het referendum overgenomen.

### *Deliberatie*

Bij deliberatie gaat het om een open dialoog en de manier waarop argumenten tussen deelnemers (kunnen) worden uitgewisseld. Daarbij wordt vaak ook gekeken of deelnemers ontvankelijk zijn voor de mening van anderen en andersdenkenden en of ze eventueel bereid zijn hun mening daarop aan te passen. Bij de geanalyseerde referenda in Groningen is er eigenlijk maar weinig ruimte voor dialoog. Natuurlijk wordt er in de periode voorafgaand aan een referendum (de referendumcampagne) wel gediscussieerd, maar uiteindelijk biedt het referendum beperkte (veelal dichotome) keuzemogelijkheden (wel/niet, ja/nee). Bij de bewonersbudgetten in Dordrecht had de dialoog tussen bewoners niet het karakter van deliberatie, maar veel meer van competitie en het verwerven van steun voor de eigen plannen; een instrumentele benadering overheerste. Bij overheidsparticipatie in Tilburg ontstond er bij de onderzochte maatschappelijke en burgerinitiatieven een vrij intensieve dialoog. De raadsleden die aan het overheidsparticipatiespel hebben meegedaan spreken de wens uit dat de dialoog met initiatiefrijke burgers en ondernemers verbetert. Bij burgerparticipatie in Eindhoven zijn er gedurende de afgelopen tien jaar steeds meer platforms ontstaan zowel op stedelijk als op wijkniveau over uiteenlopende onderwerpen. We zien dus dat een meer duurzame dialoog in opkomst is. Wat betreft het aspect deliberatie 'scoort' de G1000 in Amersfoort het beste. Deze aanpak is uitermate geschikt om met

‘gewone’ burgers de dialoog aan te gaan. Tijdens zo’n G1000 worden allerlei technieken gehanteerd om de dialoog te laten ontstaan.

### *Legitimiteit*

Bij het democratische aspect legitimiteit gaat het in feite om het draagvlak voor het gelopen proces, maar ook of er steun is voor de (uiteindelijke) uitkomsten van het proces. In het geval van de casus Eindhoven staan de deelnemers positief tegenover het participatietraject. Wel wordt er gewaarschuwd voor de valkuil dat er in een vroeg stadium te hoge (enthousiaste) verwachtingen worden gewekt. Dit geldt vooral voor burgers die doorgaans niet zoveel met de gemeente te maken hebben. Bij de bewonersbudgetten in Dordrecht is er steun voor de uitkomsten, met name voor die uitkomsten die zichtbaar zijn voor burgers. Voor het proces rondom de bewonersbudgetten is niet veel steun. Veel bewoners vinden dat de gemeente gewoon haar werk moet doen (namelijk een rechtvaardige verdeling van publieke middelen). In het geval van het referendum in Groningen is het voor de legitimiteit van belang dat er een referendumverordening wordt opgesteld, waarin staat vermeld wat de rolverdeling is en er een onafhankelijke scheidsrechter wordt benoemd. Vooral voor, tijdens en na het referendum is het belangrijk om te handelen naar deze verordening. De legitimiteit voor het proces en de uitkomst wordt bij een referendum via zo een verordening dus institutioneel verankerd. De overheidsparticipatie in Tilburg, vervolgens, heeft een positief effect op de legitimiteit. Er wordt namelijk meer rekening gehouden met de diversiteit en wensen van burgers. Je zou kunnen zeggen dat de overheid responsiever wordt en dus beter probeert aan te sluiten bij wat er onder burgers (tenminste onder initiatiefnemers) leeft. In het geval van de G1000 in Amersfoort valt waar te nemen dat de manier waarop er op zo een dag met elkaar wordt gesproken breed gedragen wordt. Wat betreft de uitkomsten blijft het belangrijk om de (veelal wat abstract) geformuleerde uitkomsten te concretiseren en te monitoren in hoeverre die daadwerkelijk doorwerken in de praktijk. Figuur 12 (op de volgende bladzijde) brengt de vijf cases in een overzicht in verband met de vijf aspecten van democratie.


























**Figuur 12:** Analyse van de cases aan de hand van vijf aspecten van democratie

| <b>Democratisch aspect</b>                    | <b>Burgerparticipatie Eindhoven</b>  | <b>Referendum Groningen</b>   | <b>Overheids-participatie Tilburg</b>  | <b>GI000 Amersfoort</b>  | <b>Bewonersbudgetten Dordrecht</b>  |
|---|--|---|--|--|---|
| <i>Inclusie</i>                               | Deelnemers vooral hoogopgeleide blanke mannen van middelbare leeftijd. Raad moet waken voor geluid van minderheden vanwege dit selectieve karakter.  | In principe kan iedereen deelnemen (geen selectie). Wel zaak voor de raad om niet-stemmers in de gaten te houden.   | Niet iedereen kan een initiatief dragen; de overheid is er juist ook voor de zwakkere in de samenleving.<br><br>Is er bij het initiatief zelf niet puur sprake van eigen belang? | Ondanks loting veel 'usual suspects' aanwezig. Zaak om ook minderheden te betrekken.   | Over de diversiteit van de bewonersgroepen is geen informatie beschikbaar. Wel is duidelijk dat de groepen klein zijn, zeker in Stadspolders. Maar in die wijk heeft wel 2% van de bewoners meegedaan aan een enquête.  |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> | Burgers ontwikkelen hun vaardigheden. Zaak voor raad om deze ontwikkeling gaande te houden, als democratische 'kweekvijver' voor de toekomst.  | Op basis van ons onderzoeksmateriaal kunnen we hier geen uitspaken over doen.   | Energie en eigen kracht moeten behouden worden en niet weglekken. Raadsleden realiseren zich dat hun ingrijpen soms ook averechts effect heeft.                                  | Kan zorgen voor meer betrokkenheid burger bij omgeving. Natraject wel van groot belang om teleurstellingen te voorkomen.                               | Het is sterk de vraag of door het participatieve begroten de burgers zich mee betrokken zijn gaan voelen met hun buurt. Het aantal deelnemers is niet groot, de werkvormen sloten niet goed aan bij hun leefwereld en de verwachtingen van de bewoners waren niet positief. |
| <i>Invloed</i>                                | Ambtenaren claimen (in ogen burgers) veel invloed. Zaak voor raad vanuit controlerende rol te waken voor 'kaping' door ambtenaren.   | Het eerste referendum had aanzienlijk invloed (besluit burgers overgenomen). Zaak voor raad om vooraf aan te geven hoe er om zal worden gegaan met een (geldige) uitslag.                               | Raadsleden vinden dat de invloed van burgers op overheidsbeleid maximaal moet zijn. Bij raadsleden bestaat de wens om (dan ook) minder politiek op te treden.                    | Om invloed te kunnen claimen belangrijk dat harde afspraken worden gemaakt. Onduidelijkheid of abstracte plannen leiden tot weinig of niets concreets. | In het geval van Nieuw-Krispijn zijn de geselecteerde projecten uitgewerkt en uitgevoerd, in Stadspolders was de uitslag niet eenduidig.  |
| <i>Deliberatie</i>                            | Duurzame dialoog meer en meer in opkomst. Zaak voor raadsleden om te blijven 'meepraten'.  | Referendum biedt beperkte ruimte aan uitwisseling van argumenten ('voor' of 'tegen'). Zaak voor raad om dialoog op gang te houden, zodat burgers gegrond een mening kunnen vormen.                      | Raadsleden willen bij overheidsparticipatie meer en betere deliberatie met initiatiefrijke burgers. Zij moeten beter gehoord worden en leidend zijn in wat ze willen.            | Uitermate geschikt om de dialoog met 'gewone' burgers aan te gaan. Blijven meepraten is belangrijk.  | De dialoog tussen bewoners had niet het karakter van deliberatie, maar van competitie om steun te verwerven voor de eigen plannen.  |
| <i>Legitimiteit</i>                           | Over traject zelf veel positiviteit, echter; waken voor te hoge verwachtingen. Vooral bij burgers die (normaal) weinig contact hebben met gemeente. Hoge verwachtingen kunnen leiden tot teleurstelling. | Het is voor de legitimiteit van belang een referendum-verordening op te stellen, met duidelijke rolverdeling en benoeming onafhankelijke scheidsrechter. Zaak om ook te handelen naar deze verordening. | Overheidsparticipatie draagt bij aan versterking van de legitimiteit. Er wordt namelijk meer rekening gehouden met de diversiteit en wensen van burgers.                         | Proces van deliberatie wordt breed gedragen. Zaak is wel om te blijven richten op concrete, praktische resultaten.                                     | Steun van de uitkomsten is er, zeker daar waar de uitkomsten duidelijk zijn en keuzes van de bewoners uitgevoerd zijn. Maar het participatieve proces als zodanig, ondervindt niet veel steun: nogal wat bewoners vinden dat de gemeenten 'gewoon' haar werk moet doen.     |

## 7.2 Naar een bredere impact?

In dit onderzoek hebben we voorbeelden laten zien van pogingen van diverse gemeenten tot verbreding – en verbetering – van hun lokale democratie. We realiseren ons dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten en dat de onderzochte cases niet geheel representatief zijn voor alle Nederlandse gemeenten. Iedere gemeente kent een andere context en “*democratie is maatwerk*”, zoals één van de geïnterviewde raadsleden ons terecht meldde. Maar de hier besproken voorbeelden zijn wel representatief voor een breed spectrum aan democratiemodellen die in de Nederlandse lokale democratiepraktijk worden gehanteerd. Op dat punt kunnen andere gemeenten wel degelijk leren van de ervaringen die elders zijn opgedaan. In de vorige paragraaf hebben we de vijf cases geanalyseerd aan de hand van de vijf aspecten van democratie. Kijkende naar de wetenschappelijke literatuur die we voor iedere case afzonderlijk hebben bestudeerd, hebben we de inzichten uit figuur 12 aangevuld en hebben deze geconfronteerd met ervaringen die elders (empirisch) zijn opgedaan. Op die manier hebben we een tabel gecreëerd, die meer algemeen geldend is dan de figuur 12. In figuur 13 werken we met drie kleuren, waarbij rood staat voor ‘negatief’, oranje voor ‘twijfel’ en groen voor ‘positief’.

**Figuur 13:** Hoe scoren de vijf democratiemodellen op de vijf democratische aspecten?

| Democratisch aspect                           | Burger-participatie   | Lokaal referendum   | Overheids-participatie  | Lottocratie en deliberatieve fora   | Participatief begroten  |
|---|---|---|---|---|---|
| <i>Inclusie</i>                               |   |   |   |   |   |
| <i>Burgerlijke vaardigheden &amp; deugden</i> |  |  |  |  |  |
| <i>Invloed</i>                                |  |  |  |  |  |
| <i>Deliberatie</i>                            |  |  |  |  |  |
| <i>Legitimiteit</i>                           |  |  |  |  |  |

Deze figuur betekent bijvoorbeeld dat:

1. ...als een gemeenteraad ervaart dat zijn eigen lokale democratie moeite heeft met inclusievraagstukken, het aan te raden is om te overwegen om een lokaal referendum te houden. Een andere optie (maar met minder impact op inclusie dan een lokaal referendum) is meer aandacht te hebben voor maatschappelijke en burgerinitiatieven. Ook het toepassen van loting kan eraan bijdragen dat meer mensen toegang hebben tot de lokale democratie en daar een actieve bijdrage aan leveren. Uit de figuur moeten we ook opmaken dat vormen van burgerparticipatie, maar ook het participatief

begroten vaak als nadeel heeft dat hier slechts een eenzijdige (selectieve) groep burgers bij betrokken is.

2. ...als een gemeenteraad ervaart dat in zijn eigen lokale democratie burgers te weinig of ontbrekende vaardigheden en deugden hebben, die van belang zijn voor een goed functionerende lokale democratie, het voor gemeenteraden aan te raden is (te blijven) inzetten op burgerparticipatie. Ook de andere democratievormen laten op basis van onze analyse, maar ook op basis van inzichten uit de verdere literatuur zien een bijdrage aan de vaardigheden en deugden van burgers te kunnen leveren.
3. ...als gemeenteraad ervaart dat zijn eigen lokale democratie moeite heeft om burgers (daadwerkelijk) invloed te geven, dan is het aan te bevelen om te verkennen om een lokaal referendum te houden. De andere democratievormen kunnen hier ook aan bijdragen, maar in mindere (directe) mate dan een lokaal referendum.
4. ...als gemeenteraad ervaart dat er in zijn eigen lokale democratie geen, te weinig of sprake is van slecht georganiseerde vormen van deliberatie, hij zou kunnen overwegen te werken met loting. Loting, zoals gehanteerd bij de G1000's die in Nederland en daarbuiten zijn georganiseerd geeft de mogelijkheid dat een grote diversiteit aan mensen in korte tijd (bij voorkeur minimaal drie dagen) intensief met elkaar in gesprek gaat. Ze leren elkaar hierbij wat beter kennen en begrijpen. Ze krijgen daardoor, maar vooral ook door het gesprek dat gevoerd wordt meer begrip voor elkaars standpunten en argumenten.
5. ... als gemeenteraad ervaart dat er binnen de eigen lokale democratie legitimiteitsproblemen zijn dan kan hij tenminste drie democratiemodellen inzetten die hebben bewezen hieraan bij te kunnen dragen, namelijk het lokale referendum, overheidsparticipatie en loting.

### Thermometer en Roadmap!

Figuur 13 geeft aan hoe de lokale democratie (in)gekleurd wordt, maar ook hoe de lokale democratie gekleurd zou kunnen worden.<sup>13</sup> Iedere democratievorm heeft immers zijn eigen sterkere en zwakkere kanten. Voor raadsleden is het zaak hiervan bewust te blijven en waar mogelijk daar gebruik van te maken of ten minste op in te (durven) spelen. Figuur 13 vormt dus enerzijds een soort *thermometer* aan de hand waarvan een raadslid kan vaststellen hoe het is gesteld met de eigen lokale democratie: hoe scoort de eigen lokale democratie op de gehanteerde vijf aspecten van democratie? Anderzijds vormt het een soort *roadmap*: welke vormen van democratie kunnen of moeten 'bijgemengd' worden om op één of meerdere aspecten van democratie beter te scoren? De roadmap kan dan worden gebruikt om (door middel van het bijmengen van andere democratische kleuren) de lokale democratie als geheel te versterken. Welke route de raad uiteindelijk kiest, is – uiteraard – ook een kwestie van maatschappelijke en politieke voorkeur. Maar met deze figuur en de inzichten die daarin verwerkt zijn, kunnen keuzes wel meer gebaseerd worden op ervaringen en kennis.

---

<sup>13</sup> Voor alle duidelijkheid vatten we kleuring hier overigens niet in politieke zin op. De kleuring laat vooral zien hoe verschillende vormen van democratie (direct, participatief, deliberatief) scoren op de vijf aspecten van democratie.

## Hoofdstuk 8: Conclusie

Laurens de Graaf en Linze Schaap

In dit onderzoek stond de volgende vraag centraal: *Op welke manier kunnen gemeenteraden adequaat omgaan met hun verschuivende rol in het kader van hedendaagse vormen van burgerparticipatie?* Deze vraag hebben wij onderzocht aan de hand van een analysekader waarin vijf aspecten van democratie hebben uitgewerkt, te weten inclusie, burgerlijke vaardigheden en deugden, invloed, deliberatie en legitimiteit. Dit kader is toegepast op vijf case studies waarin steeds een andere variant op burgerparticipatie centraal stond. Deze variaties op burgerparticipatie zijn terug te voeren tot verschillende democratiemodellen die in de bestuurskundige en politicologische literatuur worden onderscheiden. Omdat het onderzoek zich specifiek richt op de rol van de raad, hebben we bij de beschrijvingen en in de analyse ons steeds afgevraagd: en wat betekent dit voor een raadslid? In dit laatste hoofdstuk formuleren we nu het antwoord op de centrale vraag en formuleren we aanbevelingen en handelingsperspectieven voor raadsleden.

### 8.1 Antwoorden

Uit onze analyse blijkt dat iedere vorm van democratie sterkere en zwakkere kanten kent als we deze in verband brengen met aspecten van democratie. Voor een raadslid is het van belang hier kennis van te hebben en in te kunnen schatten welke democratievorm (als instrument) kan/moet worden ingezet om de lokale democratie te versterken, en in welk opzicht en met welke aanpak. Onder deze redenering ligt wel een sterke veronderstelling, namelijk dat de gemeenteraad bereid is een soort nulmeting te houden hoe het gesteld is met de eigen lokale democratie, waarbij op de genoemde aspecten gescoord wordt. Op basis van die 'foto van de lokale democratie' – waar de volksvertegenwoordigende functie van de eigen gemeenteraad ook een belangrijk onderdeel is! – kan dan binnen de raad, maar afhankelijk van de diagnose wellicht ook in breder verband, gesproken worden over het 'bijmengen' met andere democratievormen. Voor een gemeenteraad is het daarbij belangrijk om (onderling) in gesprek te gaan over de vraag: wat voor een soort lokale democratie willen wij hebben?

### 8.2 Betekenis

Wat betekent dit onderzoek voor de verschillende rollen die de raad in de lokale democratie heeft? Dit onderzoek heeft laten zien dat de vijf aspecten van democratie verschillende eisen stelt aan de drie rollen van de raad: kaderstellende, controlerende en vertegenwoordigende rol.

De kaderstellende en controlerende rol van de raad moeten in het licht van de vijf aspecten in elkaars verlengde worden beschouwd. In de kaderstellende rol formuleert de raad in een vroeg stadium de (democratische) ruimte (en helderheid) die het college, maar wellicht ook de samenleving krijgt om bepaalde maatschappelijke effecten te verwezenlijken. Om helderheid te krijgen over die kaderstelling zou de raad - alvorens hierover te besluiten en afhankelijk van het inhoudelijke thema en of het de gehele gemeente, een deel daarvan (bijvoorbeeld wijk, buurt, of specifieke dorpskern binnen de gemeente) betreft – in gesprek kunnen gaan met de samenleving door middel van een bewoners- of ondernemers-,



of verenigingen-, of jongerenpanel of een variant hierop. Zo'n gesprek (deliberatie!) kan ook gaan over de vraag wat groepen uit de samenleving van de lokale democratie verwachten, wat zij daar zelf in kunnen en willen betekenen, maar vooral ook wat zij van raadsleden daarin verwachten. De raad die werkelijk invloed aan burgers wil geven, kan ook besluiten tot het houden van lokale referenda, bijvoorbeeld over beleidskaders. Dat kan ook de positie van de raad zelf verstevigen, namelijk doordat kaders die door de bevolking gesteund worden, een grotere legitimiteit hebben en het college die kaders daardoor des te meer zal moeten eerbiedigen.

Bij de controlerende rol van de raad gaat het er vooral om of de gestelde kaders door het college, maar wellicht ook de kaders die door de samenleving zijn opgesteld worden nageleefd. Dan gaat het ook weer om het gesprek hierover om dit te kunnen evalueren (deliberatie!). Een extern klankbord waar (gelote / actieve) bewoners, ondernemers, actievoelingen uit het verenigingsleven etc. kunnen hier dan zitting in nemen. Ook de lokale rekenkamer kan hierbij van dienst zijn door eens te evalueren hoe er in enkele dossiers is omgegaan (zowel door raad, als college, als door ambtenaren als door samenleving) met de gestelde (democratische) kaders.

De vertegenwoordigende rol kan versterkt worden door bewust te blijven van in- en uitsluiting in de eigen lokale gemeenschap (inclusie!). Wie doen er (niet) actief mee? Welke maatschappelijke geluiden voeren de boventoon? Welke belangengroepen lopen de deur van het stadhuis plat? Maar vooral ook, wie zie je maar weinig of nooit? Is er een groep die moeite heeft zijn stem te laten horen aan de raad (burgerlijke vaardigheden en deugden)? Voor de vertegenwoordigende rol van de raad blijft het belangrijk hier alert op te blijven en een laagdrempelige en uitnodigende houding te hanteren en open te blijven staan voor een gesprek (deliberatie). Ook blijft het in dit verband van belang de eigen oren en ogen als raad open te houden en een intensieve relatie te onderhouden (ook buiten verkiezingstijd!) met de lokale gemeenschap. De vertegenwoordigende rol van de raad kan qua legitimiteit ook versterkt worden door actief feedback te vragen aan de lokale gemeenschap: hebben we het over de relevante dingen in onze raad? In zo'n gesprek zal het lastig zijn om weg te blijven van het politieke, maar zo'n gesprek zou in theorie ook democratisch (machtsvrij) moeten kunnen worden gevoerd. Dat vergt een zorgvuldige voorbereiding. Als raad zou je naast verkiezingen ook tussentijds en als collectief een democratisch functioneringsgesprek kunnen hebben met een bredere vertegenwoordiging uit de samenleving. Dat zou bijvoorbeeld met een (variant op de) G1000 kunnen. Ook zou je als raad (zoals de bedoeling was bij de G1000 in Amersfoort) kunnen overwegen om enkele maanden voorafgaand aan de gemeenteraadsverkiezingen van 2018 een G1000 te houden waarbij door gelote bewoners, ondernemers etc. wordt besproken wat de (bijvoorbeeld) 7 belangrijkste opgaven voor de nabije toekomst zijn.

Doorredenerend vanuit dit onderzoek zou het in breder verband (we denken aan bijvoorbeeld De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het ministerie van BZK) de moeite waard zijn om eens te verkennen of de rollen van de raad niet toe zijn aan een herdefiniëring. Nu wordt er veelal van uitgegaan, dat de gemeenteraad als enige de burgers vertegenwoordigt en namens hen kader stelt en het college controleert. In de praktijk zijn vele burgers (maar niet alle!) zeer wel in staat om zichzelf te vertegenwoordigen of zich door anderen te laten vertegenwoordigen. Misschien zou het –

langzamerhand – goed zijn als elke gemeenteraad zich gaat afvragen hoe groot de veerkracht van de lokale samenleving is, en hoeveel organiserend vermogen daar aanwezig is. Vervolgens kan de raad dan een keuze maken voor een model van lokale democratie: in welke verhoudingen wil de raad de traditionele representatieve democratie bijmengen met ander democratievormen? Op die manier wordt de raad minder de enige manifestatie van lokale democratie, maar vooral de kwaliteitsbewaker ervan.

### 8.3 Aanbevelingen en handelingsperspectieven

Onze aanbeveling aan gemeenteraden is om niet zozeer met elkaar in gesprek te gaan over de (on)wenselijkheid van de inzet van bepaalde democratische instrumenten (wel of niet loting, wel of niet referenda). Dergelijke gesprekken verzanden immers gauw in politiek-dogmatische discussies. In plaats daarvan, lijkt het ons veel zinvoller om als raadsleden onderling en met de lokale gemeenschap in gesprek te gaan over de kwaliteit van de lokale democratie, en wel aan de hand van de vijf aspecten van democratie. Op die manier kan een discussie op gang komen over de vraag of de eigen lokale democratie verbetering behoeft, en zo ja, op welk punt. Welk democratisch instrument daar dan vervolgens bij hoort is dan een afgeleide vraag (zie daartoe paragraaf 7.2). In zo'n gesprek zouden de volgende vragen centraal kunnen staan:

1. Hoe scoort onze lokale democratie op de vijf genoemde aspecten van democratie? Welk beeld levert dat op? Een overweging die we hierbij mee willen geven is dit gesprek deels door derden te laten organiseren. Om het daarmee uit partijpolitiek vaarwater te houden. Het kan een idee zijn om de griffie en de lokale rekenkamer(commissie) hierbij te betrekken. Ook kan er gedacht worden aan het extern laten uitvoeren van zo'n democratiescan. Dat kan wellicht gedaan worden aan de hand van een soort visitatie van (gelote of juist actieve) bewoners, aangevuld met raadsleden die in andere gemeenten actief zijn, maar het zou ook door een extern (onafhankelijk) advies- of onderzoeksbureau kunnen worden uitgevoerd, al of niet als onderdeel van een bestuurskrachtonderzoek.
2. Op basis van zo'n democratiescan kunnen de raad en burgers met elkaar in gesprek gaan: wat is wenselijk voor onze lokale democratie? Moet die versterkt worden? Zo nee, hoe blijf je als raad waakzaam zodat op tijd kan worden geanticipeerd, mocht dit (plotseling) wel wenselijk worden? Zo ja, op welk(e) aspect(en) moet worden ingezet? Hoe wordt dit aangepakt? In zo'n geval zou er een tijdelijke (raads)commissie in het leven kunnen worden geroepen (wellicht met burgerleden) om de lokale democratie te monitoren.

## Geraadpleegde literatuur

- Baierle, S. The Brazilian experience with the participatory budget: the case of Porto Alegre. In: Cabannes, Y. & Baierle, S. (2003). *Municipal finance and participatory budgeting. Base Document. Seminar of URBAL Network No. 9*. Porto Alegre: Municipal Government of Porto Alegre.
- van Biezen, I. (2014). Partijen en democratie: revitaliseren of herdefiniëren? In: de Lange, S.L., Leyenaar, M., & de Jong, P. (red.), *Politieke partijen: overbodig of nodig?* 31-42. Geraadpleegd op [http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje\\_politieke\\_partijen\\_overbodig\\_of\\_nodig.pdf](http://www.rob-rfv.nl/documenten/boekje_politieke_partijen_overbodig_of_nodig.pdf)
- Boluijt, B., Drosterij, G. & Hendriks, F. (2012). Omgaan met botsende verwachtingen: Burgers aan Zet! in Dordrecht, in: Hendriks & Drosterij (red.), pp. 31-47.
- Boogaard, G., & Binnema, H. (2015). De G1000 Amersfoort: reconstructie en analyse vanuit politiek-institutioneel perspectief (rapport). Geraadpleegd op website Universiteit Leiden: <http://media.leidenuniv.nl/legacy/de-g1000-amersfoort.pdf>
- Boogers, M. & Tops, P.W., (2001), De toor'n van de stad. Een essay over het Groninger referendum van 21 februari 2001 en de kwaliteit van de lokale democratie, Tilburg.
- Boogers, M. & Tops, P.W., (2005), Hoe het referendum werd 'gewonnen. Een evaluatie van het Groninger referendum van 29 juni 2005, Tilburg.
- Bovens, M., & Wille, A. (2008). Politiek vertrouwen langs de meetlat. *Socialisme & Democratie*, 65(10), 32-43. Geraadpleegd op [http://www.wbs.nl/system/files/bovens\\_mark\\_en\\_wille\\_anchrit\\_politiek\\_vertrouwen\\_langs\\_de\\_meetlat\\_sd2008\\_10.pdf](http://www.wbs.nl/system/files/bovens_mark_en_wille_anchrit_politiek_vertrouwen_langs_de_meetlat_sd2008_10.pdf)
- Bovens, M., & Wille, A. (2011). *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en Democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Bovens, M. (2014). Fluiten in het donker. *Beleid en Maatschappij*, (41) 2, 175-176. Geraadpleegd op [http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/benm/2014/2/benm\\_1389-0069\\_2014\\_041\\_002\\_010.pdf](http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/benm/2014/2/benm_1389-0069_2014_041_002_010.pdf)
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment & urbanization*, 16(1), 27-46.
- Cassen, B. (1998). *Brazil's New Experiment: Anatomy of and Experiment in People's Power*, Le Monde Diplomatique. Geraadpleegd in april 2012 via <http://mondediplo.com/1998/10/09brazil>.
- Cooke, M. (2000). Five Arguments for Deliberative Democracy. *Political Studies*, 48, 947-969. Geraadpleegd op [http://detc.ls.urfu.ru/courses/cphilos0021/text/hrest\\_03\\_04\\_06.pdf](http://detc.ls.urfu.ru/courses/cphilos0021/text/hrest_03_04_06.pdf)

- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. New York: Oxford University Press.
- Graaf, L.J. de (diss.) (2007). *Gedragen beleid. Een bestuurskundig onderzoek naar interactief beleid en draagvlak in de stad Utrecht*. Delft: Eburon Academische uitgevers.
- Graaf, L. de, & Bodd, J. (2007). *Interactie in actie 1: een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar interactieve projecten van de gemeente Eindhoven*. Tilburg: TSPB.
- Graaf, L.J. de (2009a). De Raad van burgers. *Lokaal bestuur*, 33 (7/8), 18-19. Geraadpleegd op [https://pure.uvt.nl/ws/files/1108678/Graaf\\_De\\_raad\\_van\\_burgers\\_090825.PDF](https://pure.uvt.nl/ws/files/1108678/Graaf_De_raad_van_burgers_090825.PDF)
- Graaf, L.J. de (2009b). Is interactief beleid nu een instrument of is het democratisch? *Bestuurswetenschappen*, 54(2), 52-59. Geraadpleegd op [https://pure.uvt.nl/ws/files/1108461/Graaf\\_is\\_interactief\\_beleid\\_nu\\_een\\_instrument\\_of\\_democratisch\\_090824.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/files/1108461/Graaf_is_interactief_beleid_nu_een_instrument_of_democratisch_090824.pdf)
- Graaf, L.J. de, Schaap, L., Boogers, M.J.G.J.A., Mulder, L.W.D. (2009), Lokale referenda in Nederland sinds 1990, *Openbaar Bestuur*, 19, 8, p.23-31.
- Graaf, L., & Bodd, J. (2010). *Interactie in actie 2: een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar interactieve projecten van de gemeente Eindhoven*. Geraadpleegd op: [https://pure.uvt.nl/ws/files/1237710/Graaf\\_Interactie\\_in\\_actie\\_2\\_100610.pdf](https://pure.uvt.nl/ws/files/1237710/Graaf_Interactie_in_actie_2_100610.pdf)
- Graaf, L., & Bodd, J. (2012). *Interactie in actie 3: een kwantitatief en kwalitatief onderzoek naar interactieve projecten van de gemeente Eindhoven*.
- Graaf, L.J. de, J. Eigeman en B. van der Ploeg (2016). *Durven differentiëren. Een essay naar aanleiding van de externe visitatie over subsidies gebiedsgericht werken in Eindhoven*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving: op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving. Geraadpleegd op [http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport\\_web.pdf](http://www.pbl.nl/sites/default/files/cms/publicaties/Signalenrapport_web.pdf)
- Hendriks, F. (2006). *Vitale democratie: Theorie van democratie in actie*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hendriks, F. (2012). *Democratie onder druk: over de uitdaging van de stemmingendemocratie*. Amsterdam: Van Gennep.
- Hendriks, F. & Drosterij, G. (red.) (2012). *De zucht naar goed bestuur in de stad*, Den Haag: Boom/Lemma.
- Hendriks, F. & T. van de Wijdeven (red.) (2014). *Loshouden en meemaken: over samenredzaamheid en overheidsparticipatie* Den Haag: Platform 31. Geraadpleegd op <http://www.platform31.nl/publicaties/loshouden-en-meemaken>
- Kiesraad (2015). *Verkiezingsuitslagen Gemeenteraad 1918-heden*. Geraadpleegd op <http://www.verkiezingsuitslagen.nl/Na1918/Verkiezingsuitslagen.aspx?VerkiezingsTypeId=3>
- Koonings, K. (2004). Strengthening Citizenship in Brazil's Democracy: Local Participatory Governance in Porto Alegre, *Bulletin of Latin American Research*, 23, 79-99.

- Kruiter, A., & de Lange, S. (2014). De toekomst van de gemeenteraad. *Beleid en Maatschappij* (41) 2, 143-145. Geraadpleegd op [http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/benm/2014/2/benm\\_1389-0069\\_2014\\_041\\_002\\_004.pdf](http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/benm/2014/2/benm_1389-0069_2014_041_002_004.pdf)
- Lenos, S., Sturm, P., Vis, R. (2006). Burgerparticipatie in gemeenteland. Quick scan van 34 coalitieakkoorden en raadsprogramma's voor de periode 2006 - 2010. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek.
- Michels, A.M.B., L.J. de Graaf (2010), Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy, *Local Government Studies*, 36 (4), 477-791. Geraadpleegd op [http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2010.494101#.U\\_X08fmSyiw](http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2010.494101#.U_X08fmSyiw)
- Michels, A., & Binnema, H. (2015). De realisatie van democratische waarden in Amersfoort, Uden en Kruiskamp (rapport). Geraadpleegd op website Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties: <http://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/g1000-onderzoek-de-realisatie-van-democratische-waarden-in-amersfoort,-uden-en-kruiskamp/>
- Miños, D.C. (2002). *Porto Alegre, Brazil: A New, Sustainable and Replicable Model of Participatory and Democratic Governance?*. 's-Gravenhage: ISS.
- Pels, D. (2011). *Het volk bestaat niet: leiderschap en populisme in de mediademocratie*. Amsterdam: De Bezige Bij. Geraadpleegd op <http://dickpels.nl/wp-content/uploads/2014/05/Het-volk-bestaat-niet.pdf>
- Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York, NY: Simon & Schuster.
- Ramonet, I. (2001). *The Promise of Porto Alegre*, Le Monde Diplomatique. Geraadpleegd in april 2012 via <http://www.globalpolicy.org/socecon/tncs/davos/01pal1.htm>.
- van Reybrouck, D. (2013). *Tegen Verkiezingen*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- ROB (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur. Geraadpleegd op <https://oopen.org/download?type=document&docid=440002>
- RMO (2013). *Terugtrekken is vooruitzien. Maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Geraadpleegd op <http://www.raadrvs.nl/publicaties/item/terugtrekken-is-vooruitzien>
- Schiller, T. (2011). Local Direct Democracy in Europe – a comparative overview. In: Schiller, T. (ed.), *Local Direct Democracy in Europe* (9-29). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2005). *Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe. Volume II*. Berlijn: Humboldt University Berlin.
- Sintomer, Y., Herzberg, C. & Röcke, A. (2008). Participatory budgeting in Europe: potentials and challenges. *International journal of urban and regional research*, 32(1), 164-178.

- Steen, M. van der, Twist, M. van, Chin-A-Fat, N., Kwakkelstein, T. (2013). *Pop-up publieke waarde – Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie*. Den Haag: NSOB. Geraadpleegd op <http://www.nsob.nl/wp-content/uploads/2015/08/Pop-up-publieke-waarde.-Overheidssturing-in-de-context-van-maatschappelijke-zelforganisatie.-NSOB.-2013.pdf>
- Tonkens, E., Trappenburg, M., Hurenkamp, M., & Schmidt, J. (2015). *Montessori-democratie: spanningen tussen burgerparticipatie en de lokale politiek*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- van de Wijdeven (2012). Doe democratie. Geraadpleegd op [https://pure.uvt.nl/portal/nl/publications/doe-democratie\(eb0b4ba5-c6d8-4d94-9825-150d448b44e1\).html](https://pure.uvt.nl/portal/nl/publications/doe-democratie(eb0b4ba5-c6d8-4d94-9825-150d448b44e1).html)
- van de Wijdeven, T. (2015). Don't believe the hype?, in: Brink, G. van den & Soeparman, S. (red.), *Naar een geloofwaardiger bestuur*, Den Haag: Boom/Lemma Uitgevers, pp. 251-265.
- van de Wijdeven, T., De Graaf, L., Hendriks, F. (2013). Actief burgerschap: lijnen in de literatuur. Geraadpleegd op <http://docplayer.nl/428690-Actief-burgerschap-lijnen-in-de-literatuur-tilburgse-school-voor-politiek-en-bestuur-ted-van-de-wijdeven-laurens-de-graaf-frank-hendriks.html>
- van de Wijdeven, T., De Graaf, L. (2014). *Kernkracht. Over doe-democratie in het landelijke gebied*. Tilburg: Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. Geraadpleegd op: [https://www.tilburguniversity.edu/upload/08e66848-98c2-47a3-b255-7a176f0c1820\\_Kernkracht%20-%20eindrapport%20definitief%201%20december%202014.pdf](https://www.tilburguniversity.edu/upload/08e66848-98c2-47a3-b255-7a176f0c1820_Kernkracht%20-%20eindrapport%20definitief%201%20december%202014.pdf)
- WRR (2012). *Vertrouwen in burgers*. Amsterdam: University Press. Geraadpleegd op: [http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen\\_in\\_burgers.pdf](http://www.wrr.nl/fileadmin/nl/publicaties/PDF-Rapporten/Vertrouwen_in_burgers.pdf)
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and democracy*. New York: Oxford University Press. Geraadpleegd op [https://books.google.nl/books?id=Gonp8GXTxb0C&pg=PA3&hl=nl&source=gbs\\_toc\\_r&cad=3#v=onepage&q&f=false](https://books.google.nl/books?id=Gonp8GXTxb0C&pg=PA3&hl=nl&source=gbs_toc_r&cad=3#v=onepage&q&f=false)

## Bijlage 1: Uitdagingen voor raadsleden (totaaloverzicht)

### Uit de casus tien jaar burgerparticipatie in Eindhoven:

1. Deze indeling in drie generaties burgerparticipatie kan raadsleden helpen bij het beter herkennen van verschillende vormen van burgerparticipatie om op basis daarvan ook beter te bepalen wat een wenselijke of passende rolverdeling is.
2. Bepaal als gemeenteraad in een vroeg stadium hoe belangrijk burgerparticipatie is en hoe die zich verhoudt tot de vertegenwoordigende democratie. Burgerparticipatie heeft de mogelijkheid om niet alleen te dienen als (beleids)instrument, maar heeft de potentie om met name op het gebied van legitimiteit, deliberatie en burgerlijke vaardigheden & deugden kwaliteit van de lokale democratie te versterken.
3. Daag elkaar als raad regelmatig uit (tenminste jaarlijks) om naast het politiek debat ook te reflecteren op het functioneren van de eigen lokale democratie, bijvoorbeeld door een collegeloze raadsbijeenkomst of speciale raadsconferentie hierover te organiseren.

### Uit de casus lokale referenda in Groningen

4. Stel een referendumverordening op, met helder omschreven rollen van college, burgemeester, raadsleden en een onafhankelijke scheidsrechter.
5. Handel op basis van die verordening, en – indien noodzakelijk – corrigeer elkaar.
6. Wees helder in het gedrag: is het referendum een politiek instrument (en kan de campagne zich richten op het doen mislukken van het referendum door mensen ervan te overtuigen vooral niet te gaan stemmen); of is het een instrument voor burgerbetrokkenheid?
7. Geef vooraf aan hoe zal worden omgegaan met de uitslag van een geldig referendum.
8. Meer algemeen: maak een heldere keuze ten aanzien van het type burgerparticipatie dat de raad wil: accent op meebeslissen (dan zijn referenda nuttig), of op deliberatie, dialoog en samenwerken.

### Uit de casus Overheidsparticipatie in Tilburg

9. Probeer eerder betrokken te raken bij burgerinitiatieven om goed geïnformeerd te zijn;
10. Stel heldere kaders 'laat dan los';
11. Maak experimenteer- en leerruimte: blik af en toe eens met burgers en terug trek samen lessen.



### Uit de casus G1000 in Amersfoort

12. Voorafgaand aan een G1000, is het zaak om helder op tafel te hebben *wat* er precies met de uitkomsten van het proces moet gebeuren en *wie* hiervoor verantwoordelijk is. Wanneer taken en verantwoordelijkheden duidelijk zijn, kan er een stuk eigenaarschap ontstaan wat anders zou ontbreken.
13. Bij een G1000 speelt *deliberatie* een grote rol. Dit betekent concreet dat het collectief centraal moet staan in een dialoog waar iedere deelnemer 'open minded' in zou moeten staan. Voor raadsleden betekent dit dat zij zichzelf moeten behoeden voor hun reflexen als politicus, die er voor zullen zorgen dat zij eerder in verschillen dan in overeenkomsten denken. Men moet een open houding aannemen, waarin ruimte is voor uitwisseling van argumenten; partijen moeten elkaar versterken in plaats van bevechten, zodat een groter geheel dan de som der delen ontstaat.

### Uit de casus participatief begroten in Dordrecht

14. De raad zou zich ervan kunnen vergewissen of de betrokken burgers wel behoefte hebben aan participatief begroten, of ten minste bereid zijn daaraan mee te werken. Daarbij is van belang te analyseren hoe burgers tegenover de gemeente staan. Als er weinig vertrouwen is, of als mensen zelfs negatief zijn, zullen goede bedoelingen al snel verkeerd geïnterpreteerd worden.
15. De raad kan het participatieve begroten zodanig inrichten dat burgers niet het gevoel krijgen dat ze 'gebruikt' worden, bijvoorbeeld om zelf keuzes te maken voor bezuinigingen. Wie participatief begroten instrumenteel inzet, zal van een koude kermis thuiskomen.
16. De raad zou erop kunnen toezien, dat de manieren van werken in de buurt aansluiten bij de 'leefwereld' van de bewoners. In Dordrecht bleek, dat diverse werkmethoden te hoog gegrepen waren voor veel burgers.

## Bijlage 2: Gesprekspartners

| Naam  | Functie  | Politieke partij      | Casus                |
|---|--|-----------------------|----------------------|
| Raadscommissie                              | Gemeente Eindhoven   | Raadsbreed            | Eindhoven            |
| 60 interviews met...                        | ...bewoners, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke instellingen | n.v.t.                | Eindhoven            |
| Peter Kommerij                              | Plaatsvervangend griffier  | n.v.t.                | Groningen            |
| Wieke Paulusma                              | Raadslid   | D66                   | Groningen            |
| Nagenoeg de gehele gemeenteraad van Tilburg | Raadsleden   | Raadsbreed            | Tilburg              |
| Harm van Dijk                               | Initiatiefnemer GI000 Amersfoort   | n.v.t.                | Amersfoort           |
| Hiske Land                                  | Raadslid   | GroenLinks Amersfoort | Amersfoort           |
| Marlies Bongers                             | Waarnemend griffier  | n.v.t.                | Amersfoort           |
| Ingeborg Hoogveld                           | Raadslid   | Leefbaar Rotterdam    | Alle (review-sessie) |
| Joey van Aken                               | Raadslid   | PvdA Steenbergen      | Alle (review-sessie) |
| Noud van Leeuwen                            | Raadslid   | CDA Cranendonck       | Alle (review-sessie) |
| Bram Harmsma                                | Raadslid   | VVD Steenwijkerland   | Alle (review-sessie) |
| Pepijn Boekhorst                            | Raadslid   | GroenLinks Nijmegen   | Alle (review-sessie) |
| Ton Dijkmans                                | Raadslid   | Cranendonck Actief    | Alle (review-sessie) |
| Tim van het Hof                             | Raadslid   | D66 Breda             | Alle (review-sessie) |

## Bijlage 3: Verklarende woordenlijst

### Burgerlijke vaardigheden & deugden

*Vaardigheden*: gaat om wat de burger *kan* (educatieve functie van democratie). Denk hierbij bijvoorbeeld aan het leren deel te nemen aan een publieke discussie of het voorzitten van een vergadering.

*Deugden*: gaat om wat de burger *doet* in de maatschappij (integratieve functie van democratie). Burgers raken hierdoor meer betrokken bij de publieke zaak.

### Controlerende rol van de raad

De raad beschikt over verschillende mogelijkheden om in een controlerende rol op te treden. Zo zouden er in een goede planning- en controlecyclus regelmatig voortgangsverslagen over de verschillende ontwikkelingen en resultaten opgesteld moeten worden door de ambtelijke organisatie. Daarnaast dient het college van B en W tenminste één keer per jaar verantwoording af te leggen aan de raad, over de uitgaven en de resultaten die met deze uitgaven behaald zijn. Ten slotte beschikt elke gemeente over een rekenkamer(commisie), die tot doel heeft om gemeentelijk beleid te toetsen op doelmatigheid, doeltreffendheid en rechtmatigheid.

### Coöperatieve wijk

De besluitvorming in deze wijk wordt in samenwerking met burgers *zélf* georganiseerd. Burgers, die hier worden beschouwd als experts van hun eigen wijk, krijgen in deze wijk meer zeggenschap over beleid en budgetten binnen de wijk.

### Deliberatie

Bij deliberatie staan *gelijke uitwisseling van ideeën, argumentatie, ontvankelijkheid zijn voor andermans argumenten en standpunten*, en *integratieve besluitvorming* centraal. Het draait om de dialoog, waarbij die dialoog *inclusief, open, machtsvrij, argumentatief* en *transformatief* moet zijn. Men moet dus in staat zijn om argumenten met elkaar uit te wisselen, hierover te debatteren en eventueel – naar aanleiding van dit debat – nog van mening te kunnen veranderen.

### Deliberatieve democratie

Model van democratie waarbij *gelijke uitwisseling van ideeën, argumentatie* en *ontvankelijkheid voor andermans argumenten en standpunten* centraal staat. Er wordt gefocust op het collectief in plaats van op partijen en het geheel is groter dan de som der delen (zie ook: deliberatie).

### Directe democratie

In dit model van democratie hebben burgers direct invloed in de besluitvorming. Er is minder ruimte voor uitwisseling van argumenten (deliberatie) en besluiten worden genomen op basis van meerderheden ('koppen tellen').

**Inclusie**

Ook wel *insluiting* genoemd. Betreft de mate waarin alle individuen die betrokken zijn bij een kwestie ook de mogelijkheden hebben om hun stem te laten horen met betrekking tot de kwestie. Belangrijk hierbij is dus dat een zo groot mogelijke diversiteit aan meningen en standpunten vertegenwoordigd is.

**Invloed**

Mate van zeggenschap die burgers hebben in de besluitvorming. Kan door burgers worden geclaimd, maar ook door de overheid zelf worden ingebouwd.

**Kaderstellende rol van de raad**

De raad wordt geacht om de algemene kaders vast te stellen waarbinnen het college van B en W moet functioneren. Dit vereist van raadsleden dat zij nadenken over een meerjarige strategische visie op de gemeente in het algemeen en op de verschillende beleidsterreinen in het bijzonder. In praktijk blijkt dit vaak moeilijk, waardoor raden te weinig tijd besteden aan ‘kaders stellen’ en slechts reageren op incidenten of voorstellen van het college. De raad doet hiermee afbreuk aan de mogelijkheid om het centrale bestuursorgaan binnen de gemeente te zijn.

**Legitimiteit**

Het gecreëerde draagvlak voor het proces zelf, alsook het draagvlak voor de uitkomsten van dit proces. Het “vermogen om de handen op elkaar te krijgen”.

**Lottocratie**

Model van democratie waarbij vertegenwoordigers geloot in plaats van gekozen worden. ‘Gewone’ burgers vormen op die manier een volksvertegenwoordiging. Beroepspolitici zijn ondenkbaar in een *zuivere* lottocratie.

**Participatieve democratie**

Model van democratie wat berust op waarden als ‘meepraten’ en ‘meedoen’. Burgers gaan in dit model zelf aan de slag in het publieke domein met zaken die verder reiken dan hun eigenbelang (*actief burgerschap*).

**Peer-review**

‘Onderlinge toetsing’. Manier om de kwaliteit van een tekst, rapport of artikel te verbeteren door deze voor te leggen aan anderen. In de context van dit rapport is hier gebruik gemaakt van raadsleden door heel Nederland.

**Serious gaming**

Een spel dat wordt gespeeld met een ander doel dan vermaak, namelijk het verwerven van nieuwe inzichten. In de context van dit rapport verwijst dit naar een spel dat gespeeld werd met raadsleden uit Tilburg in de casus over overheidsparticipatie (hoofdstuk 4).

**Usual suspects**

De groep (in de context van dit rapport meestal een groep burgers die participeert in een initiatief) die men zou verwachten bij de deelname. De betrokken burger, die er eigenlijk altijd al is en weinig prikkels nodig heeft om deel te nemen aan initiatieven.

**Vertegenwoordigende rol van de raad**

Vanzelfsprekend hebben raadsleden de taak om de inwoners te vertegenwoordigen die hen tot raadslid gekozen hebben. Deze rol is in de loop der tijd flink verandert, onder meer vanwege de toegenomen verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur. Ook heeft het lokaal bestuur steeds vaker te maken met mondigere en beter opgeleide burgers, wat de relatie tussen gemeenten en hun inwoners verder compliceert. Verwachtingen van burgers over de kwaliteit van het lokaal bestuur nemen toe, waardoor zij steeds vaker een kritische houding ten opzichte van de geleverde prestaties zullen aannemen. Voor raadsleden is het daarom belangrijk om goed bereikbaar te zijn voor burgers en om het gesprek met deze burgers aan te blijven gaan.

## Bijlage 4: Biografie auteurs

### dr. L.J. (Laurens) de Graaf

Laurens de Graaf (1977) is bestuurskundige en ziet zichzelf als verbinder tussen de bestuurlijke praktijk en de bestuurskundige theorie. Sinds 2006 is hij werkzaam als (senior) docent/onderzoeker aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van Tilburg University. Tevens is hij lid van het bestuur van deze school. Laurens is gespecialiseerd in het functioneren van de lokale democratie en doet veel onderzoek naar en geeft adviezen over draagvlakontwikkeling, burgerparticipatie, doe-democratie, dorps - wijkgericht werken, maatschappelijke ondernemers- en burgerinitiatieven, referenda, bewonersbudgetten, de rol van de overheid in de participatiesamenleving, best persons en sociale innovatie. Als docent heeft hij diverse cursussen ontwikkeld op het gebied van bestuurskunde en beleidskunde.



Naast zijn werk aan Tilburg University is Laurens zelf ook bestuurlijk actief in diverse verenigingen, raden van toezicht, een raad van advies en een lokale rekenkamercommissie. Per 1 mei 2016 is Laurens de Graaf benoemd tot lector 'Organiseren van Verandering in de Publieke Sector' aan het kenniscentrum Sociale Innovatie van de Hogeschool Utrecht.

*Contact:*

L.J.deGraaf@tilburguniversity.edu

### dr. L. (Linze) Schaap

Linze Schaap studeerde Juridische Bestuurswetenschappen in Groningen en promoveerde in 1997 aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op het proefschrift "Op zoek naar prikkelende overheidssturing: over autopoiese, zelfsturing en stadsprovincie". Vanaf 1989 was hij ook werkzaam aan deze laatstgenoemde universiteit, alvorens in 2007 benoemd te worden tot universitair hoofddocent aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur van Tilburg University. Van 1999 tot 2005 was hij tevens lid van de Provinciale Staten van Zuid-Holland.



De belangrijkste onderzoeksterreinen van Linze zijn governance, lokaal en regionaal bestuur, interbestuurlijke betrekkingen (intergemeentelijke samenwerking bijvoorbeeld), bestuurlijke en politieke vernieuwing (zoals dualisering, al of niet direct gekozen burgemeesters), en relaties tussen burger en bestuur. Veel van zijn onderzoek heeft een internationaal vergelijkend karakter.

*Contact:*

L.Schaap@tilburguniversity.edu

### dr. T.A.P. (Tamara) Metze

Tamara Metze (1972) studeerde cum laude af in de politicologie (1997) en cum laude in Science and Technology Studies (2000) aan de Universiteit van Amsterdam. Daarnaast was zij in 1998 en 1999 werkzaam als opbouwwerker in Zaanstad waarbij zij als mediator optrad tussen bewoners en gemeente, o.a. in een herstructureringsproject van een naoorlogse wijk. Tussen 1999 en 2012 werkte zij als adviseur voor de Stad bv, een adviesbureau op gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Dit bureau is gespecialiseerd in procesbegeleiding en facilitatie onder andere bij herontwikkeling voor de creatieve economie ([www.destadbv.nl](http://www.destadbv.nl)). Metze was ook werkzaam aan de Universiteit van Nijenrode bij het Centrum voor Organizational Learning and Change. Tussen 2003 en 2007 was zij als AIO aan de Universiteit van Amsterdam verbonden. Haar proefschrift "Innovation Ltd.: boundary work in deliberative governance in land use planning" (2010) gaat over het overschrijden en stellen van grenzen in beleidsinnovaties op het gebied van de ruimtelijke ordening en milieu.



Sinds januari 2008 is zij verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur (TSPB). Vanaf november 2014 is zij universitair hoofddocent. Haar expertise ligt op het gebied van -uitdagingen voor- innovaties in beleidsvorming met name in complexe processen in de ruimtelijke ordening die de bestuurslagen en beleidssectoren overstijgen en waar publieke en private partijen samenwerkingsverbanden aangaan. Ook ontwikkelt en implementeert Metze instrumenten die geloofwaardigheid en legitimiteit, en het democratisch gehalte van dit soort innovatieve trajecten kunnen verhogen. Voorbeelden van dit soort instrumenten die zij in praktijk heeft toegepast, zijn: scenarioworkshops, communities of practice, weak signal scans, en andere vormen van procesdesigns en facilitatietechnieken.

*Contact:*

T.Metze@tilburguniversity.edu

### M.L.M. (Michael) Theuns

Michael Theuns (1994) is student bestuurskunde aan Tilburg University en als student-assistent verbonden aan de Tilburgse School voor Politiek en Bestuur. In die laatste hoedanigheid is hij dan ook betrokken bij dit onderzoek, waarin hij hulp heeft geboden met de literatuurstudie, het schrijven van teksten en andere ondersteunende werkzaamheden. Michael is op dit moment bezig met het schrijven van zijn scriptie (onder begeleiding van dr. Laurens de Graaf), waarin hij onderzoek doet naar de democratische kwaliteit van Nederlandse G1000-initiatieven. Met de kennis die hij hieruit reeds heeft verkregen heeft hij ook een aanzienlijke bijdrage aan de casus over G1000 uit dit rapport kunnen leveren.



*Contact:*

M.L.M.Theuns@tilburguniversity.edu